

# **Régulation de la finance globale : La concurrence fiscale dommageable et le secret bancaire suisse**

Thèse de doctorat en vue de l'obtention du titre de docteur  
de la faculté de philosophie de l'Université de Zurich

Présentée par Caroline Eggli Shlain

Soutenue devant le Prof. Dr. Hanspeter Kriesi  
et le Prof. Dr. Thomas Bernauer

Zurich 2007

<b>REGULATION DE LA FINANCE GLOBALE : LA CONCURRENCE FISCAL DOMMAGEABLE ET LE SECRET BANCAIRE SUISSE.....</b>	<b>5</b>
INTRODUCTION .....	5
<b>MISE EN PERSPECTIVE .....</b>	<b>8</b>
CONTEXTE GENERAL .....	9
<i>La définition de la globalisation</i> .....	9
<i>La réémergence de la finance globale</i> .....	12
Le diagnostique : la finance est-elle globale ? .....	12
Les origines de la globalisation de la finance .....	14
Les symptômes : les conséquences de la globalisation des marchés financiers .....	17
Les remèdes : la coopération entre États .....	20
LE SECRET BANCAIRE SUISSE .....	24
<i>La définition juridique du secret bancaire suisse</i> .....	24
<i>Le secret bancaire suisse en termes économiques</i> .....	24
<i>Le débat sur les origines du secret bancaire</i> .....	27
<i>Les limites au secret bancaire</i> .....	29
L'entraide internationale .....	30
L'entraide judiciaire .....	31
L'entraide administrative .....	32
Le devoir de diligence et la transmission des informations aux autorités .....	33
<i>L'efficacité de la législation suisse</i> .....	35
LES MENACES PESANT SUR LE SECRET BANCAIRE SUISSE .....	37
L'imposition à la source .....	38
L'échange d'informations .....	40
Les acteurs et les produits financiers concernés .....	40
Autres mesures de lutte contre la fraude fiscale .....	41
<b>LES ENJEUX THEORIQUES .....</b>	<b>43</b>
LES VARIABLES DEPENDANTES .....	43
L'IDENTIFICATION DES VARIABLES INDEPENDANTES .....	45
<i>Le rationalisme</i> .....	47
<i>Le cognitivisme</i> .....	49
<i>L'institutionnalisme</i> .....	53
<b>LA DESCRIPTION DES PARADIGMES ET LA FORMULATION DES HYPOTHESES .....</b>	<b>57</b>
LE RATIONALISME : LE LIBERALISME ET LE REALISME .....	57
LES HYPOTHESES RATIONALISTES .....	64
<i>L'initiation politique selon le rationalisme</i> .....	64
<i>L'adoption politique selon le rationalisme</i> .....	70
Sous quelles conditions les États coopèrent-ils ? .....	70
Comment les États coopèrent-ils ? .....	74
<i>La diffusion politique selon le rationalisme</i> .....	77
Sous quelles conditions les États s'alignent-ils ? .....	77
Comment les États s'alignent-ils ? .....	79
LE COGNITIVISME MODERE .....	80
Les idées comme conditions suffisantes .....	82
Les communautés épistémiques (epistemic communities) .....	83
Les coalitions advocatives (advocative coalitions) et le rôle des croyances secondaires .....	84
Les idées comme compléments (ou conditions nécessaires) .....	86
Les coalitions advocatives et le rôle des croyances politiques .....	86
Les courants multiples (multiple streams) .....	88
L'équilibre ponctué (punctuated-equilibrium) .....	89
LE COGNITIVISME FORT .....	92
LES HYPOTHESES COGNITIVISTES .....	95
<i>L'initiation politique selon le cognitivisme</i> .....	95
<i>L'adoption politique selon le cognitivisme</i> .....	98
<i>La diffusion politique selon le cognitivisme</i> .....	99
L'ARGUMENT .....	101

<b>CONSIDERATIONS METHODOLOGIQUES .....</b>	<b>104</b>
<i>La méthode d'analyse et la récolte de données .....</i>	<i>104</i>
<i>Le design de recherche : la comparaison .....</i>	<i>107</i>
<b>L'UNION EUROPEENNE ET L'HARMONISATION DE LA FISCALITE DE L'EPARGNE .....</b>	<b>110</b>
INTRODUCTION .....	110
LA MISE SUR AGENDA.....	111
<i>Un essai avorté.....</i>	<i>111</i>
<i>Une nouvelle tentative .....</i>	<i>112</i>
Les instigateurs de la mise sur agenda (agenda setter).....	113
Les voies institutionnelles .....	113
Les conditions matérielles .....	116
L'ABANDON DE L'OPTION D'UNE RETENUE A LA SOURCE .....	118
<i>La proposition de directive sur la fiscalité de l'épargne (la phase du framing) .....</i>	<i>118</i>
<i>L'impasse.....</i>	<i>123</i>
Les voies institutionnelles .....	123
Les intérêts .....	127
Les déterminants des préférences des États.....	127
Les perdants de la compétition fiscale .....	130
Les gagnants de la compétition fiscale .....	134
Une configuration menant à l'impasse .....	140
<i>Le compromis de Feira.....</i>	<i>141</i>
L'effet des intérêts .....	142
LE PROCESSUS DE DIFFUSION POLITIQUE.....	148
<i>Les négociations entre la Suisse et l'UE .....</i>	<i>149</i>
La coopération par la persuasion .....	153
La coopération par les compensations.....	154
La coopération par la coercition .....	154
La crédibilité des pressions européennes.....	154
La crédibilité de la résistance suisse .....	160
CONCLUSION PRELIMINAIRE .....	163
Récapitulation des principaux résultats et présentation des enseignements à en tirer .....	163
<b>L'ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE, LA CONCURRENCE FISCALE DOMMAGEABLE ET L'AMELIORATION DE L'ACCES AUX RENSEIGNEMENTS BANCAIRES A DES FINS FISCALES.....</b>	<b>167</b>
INTRODUCTION .....	167
LA MISE SUR AGENDA.....	168
<i>Une première tentative .....</i>	<i>168</i>
<i>Une nouvelle tentative .....</i>	<i>169</i>
Les instigateurs de la mise sur agenda (agenda setter).....	169
Les voies institutionnelles .....	169
Le rôle du G7.....	175
DES DEBUTS PROMETTEURS AUX RESULTATS LIMITES .....	179
<i>Les travaux préliminaires (la phase du framing) .....</i>	<i>179</i>
Les intérêts et les préférences des pays du G7 .....	182
Le compromis entre pays du G7 .....	191
<i>Le paroxysme de 2000 .....</i>	<i>193</i>
Les voies institutionnelles .....	196
La crédibilité des États-Unis .....	199
La crédibilité de la résistance des pays à secret bancaire membres de l'OCDE .....	201
LA DIFFUSION DES STANDARDS DE L'OCDE.....	203
La crédibilité des pressions de l'OCDE .....	206
La crédibilité des pressions américaines .....	208
La crédibilité de la résistance des paradis fiscaux .....	212
CONCLUSION PRELIMINAIRE .....	214
Récapitulation des principaux résultats et présentation des enseignements à en tirer .....	214
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>219</b>
Les contributions de la recherche.....	219
Les résultats de l'étude .....	221
La mesure de la coopération .....	223
La puissance et la force d'un État, le positionnement et l'intensité de ses préférences .....	224

La coopération coercitive .....	226
La résolution des problèmes de crédibilité .....	227
Un bilan de la situation actuelle .....	228
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>231</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>244</b>
Annexe 1 : Liste des interviews .....	244
Annexe 2 : Listes de l'OCDE des paradis fiscaux.....	245
Annexe 3 : Liste des pays s'étant engagés à respecter les standards de l'OCDE.....	246
Annexe 4 : Liste de l'OCDE des régimes préférentiels potentiellement dommageables .....	247
Annexe 5 : Liste du FSF .....	249
Annexe 6 : Fiche sur les méthodes de travail du GAFI.....	250
Annexe 7 : Listes du GAFI .....	251

# ***REGULATION DE LA FINANCE GLOBALE : LA CONCURRENCE FISCAL DOMMAGEABLE ET LE SECRET BANCAIRE SUISSE***

## ***Introduction***

À partir du milieu des années 90, la thématique de la concurrence fiscale dommageable s'est imposée sur l'agenda international ; notamment sur les agendas de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et de l'Union européenne (UE). L'OCDE a entamé ses travaux sur la concurrence fiscale dommageable et sur l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales. L'UE a repris ceux sur la fiscalité de l'épargne en même temps que son combat contre la fraude douanière. La mise sur l'agenda politique international de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales est une mauvaise nouvelle pour la Suisse et pour sa tradition de secret bancaire. Mais jusqu'à quel point ces développements les menacent-elles ? La nouvelle priorité accordée à la concurrence fiscale dommageable soulève diverses questions. Comment cette thématique est-elle parvenue à s'imposer sur l'agenda politique ? Pourquoi le vaste enjeu de la concurrence fiscale déloyale a-t-il été défini et limité au problème de l'évasion et de la fraude fiscales des particuliers ? La coopération interétatique dans ce domaine est-elle possible ? Sous quelles conditions ? Quelle est la capacité de la Suisse, et plus généralement des autres pays profitants de l'absence de coopération, à résister aux pressions extérieures ? Et inversement, quel est leur degré de vulnérabilité ?

La recherche d'une solution coordonnée au problème de l'évasion et de la fraude fiscales rencontre plusieurs difficultés structurelles, qui doivent être résolues pour qu'un projet de coopération dans ce domaine aboutisse ; résolution qui est elle-même une pré-

condition pour que les pressions extérieures affectent effectivement la législation suisse sur le secret bancaire.

Le premier problème est l'absence d'intérêts mutuels en faveur de la coopération. La littérature existante a tendance à considérer la compétition fiscale comme un unique problème d'action collective.<sup>1</sup> Or, la coopération en matière d'évasion et de fraude fiscales engendre aussi un conflit distributionnel, car il s'agit d'un jeu à somme nulle.<sup>2</sup> L'analyse de la structure des bénéfices (*payoffs*) des acteurs concernés montre l'absence d'intérêts mutuels en faveur d'une solution collective. Plus précisément, la structure des bénéfices de certains États se présente sous la forme d'un *deadlock* ; une stratégie de non-coopération assurant dans tous les cas de figure une utilité supérieure par rapport à une situation de coopération.<sup>3</sup>

La coopération en matière de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales affronte cependant aussi un problème d'action collective (Hallerberg 1996; Scharpf 1998). Quand bien même la coopération serait une stratégie rationnelle du point de vue individuel pour chacune des parties en présence – c'est-à-dire quand bien même il n'y aurait pas de conflits d'intérêts – la structure interactive produirait un résultat collectif qui n'est dans l'intérêt de personne. Ce résultat s'explique par une structure des bénéfices de la forme d'un dilemme du prisonnier.<sup>4</sup>

Enfin, la coopération dans le domaine de la concurrence fiscale dommageable est confrontée à un problème d'externalités. La coopération entre un groupe d'États affecte le bien-être des pays tiers, de manière négative (externalités négatives) ou de manière positive (externalités positives). Dans le cas de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, un État, même isolé, n'a toujours pas intérêt à coopérer et les bénéfices d'un accord peuvent être ruinés par une seule juridiction non-coopérative.

Pour qu'un projet de coopération aboutisse et soit effectif, il faut donc que ces problèmes de coopération soient résolus. Plus précisément, il faut que l'enjeu de la

---

<sup>1</sup> Certains auteurs ont cependant remis en cause l'approche dominante de la coopération internationale, qui conçoit la compétition fiscale comme un problème du type du dilemme du prisonnier ; entre autres Dehejia and Genschel (1999) et Hallerberg and Basinger (2000).

<sup>2</sup> L'enjeu est une (re-)distribution de la fortune privée mondiale et n'implique pas un accroissement de la fortune totale à placer.

<sup>3</sup> La structure des préférences du type du *deadlock* prend la forme suivante :  $DC > DD > CC > CD$ , c'est-à-dire que la non-coopération est une stratégie dominante.

<sup>4</sup> La structure des préférences du type du *dilemme du prisonnier* prend la forme suivante :  $DC > CC > DD > CD$ .

concurrence fiscale dommageable s’immisce sur l’agenda, qu’une solution coopérative soit sélectionnée et que les standards internationaux choisis soient adoptés et respectés par les juridictions en mesure de ruiner les bénéfices de la coopération. L’initiation, l’adoption et la diffusion politiques représentent nos variables dépendantes. Elles sont décrites dans la première partie du chapitre théorique. Les recherches existantes fournissent des explications sensiblement différentes aux mécanismes de mise sur agenda, d’adoption des politiques et de leur diffusion. Les théories divergent selon la prédominance qu’elles accordent au calcul stratégique d’acteurs rationnels, à l’influence de facteurs idéels, cognitifs et culturels, et/ou à l’impact des institutions. La description de ces variables indépendantes fait l’objet de la seconde partie du chapitre théorique. La partie suivante décrit nos hypothèses de travail – soit les éléments de réponses à nos questions de recherche – et se termine par une présentation de notre argument. Enfin, les enjeux méthodologiques de l’étude concluent le chapitre théorique. Les deux chapitres suivants s’attèlent à la tâche de validation ou de falsification des hypothèses de travail, au travers d’une analyse minutieuse des phases d’initiation, d’adoption et de diffusion politiques pour deux cas d’étude : les travaux de l’OCDE sur la concurrence fiscale dommageable et l’amélioration de l’accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales et le projet communautaire de directive sur la fiscalité de l’épargne.

Enfin, la conclusion confronte les résultats des deux cas analysés et en tire les enseignements pour les hypothèses de travail et les théories rationaliste et cognitiviste sur l’initiation, l’adoption et la diffusion politiques.

Mais avant d’entamer la discussion théorique, le chapitre qui suit propose une mise en perspective des enjeux étudiés. Il se divise en trois parties. D’abord, nous décrivons le contexte international dans lequel notre problématique s’inscrit et étudions, en particulier, le phénomène de la globalisation de la finance. Puis, nous offrons une définition juridique, historique et économique du secret bancaire suisse. Enfin, nous spécifions certains enjeux techniques de la lutte contre l’évasion et la fraude fiscales. En d’autres termes, ce chapitre définit le problème empirique qui nous intéresse et présente la variable dépendante de l’étude.

## ***Mise en perspective***

Cette mise en perspective est l'occasion de présenter le contexte général dans lequel s'insère notre problématique, ainsi que les termes du problème. À cette fin, ce chapitre s'articule autour d'une série d'interrogations.

Dans quel contexte international s'inscrit le débat sur les législations sur le secret bancaire ? Qu'est-ce qu'on entend par le terme de globalisation en général et de finance globale en particulier ? La finance est-elle globale ? Si oui, depuis quand, sous l'effet de quelles forces s'est-elle libéralisée et avec quelles conséquences ? Nous montrons que la globalisation de la finance est un phénomène récent qui exacerbe, entre autres, les problèmes d'évasion et de fraude fiscales et pose de nouveaux défis en terme de régulation. Cette mise en contexte nous permet également de situer notre problématique dans la littérature scientifique existante. Cohen (1996) ordonne les contributions consacrées à la finance globale autour de trois questions corrélées : quelles sont les causes de la globalisation de la finance ? Quelles en sont les conséquences ? Et quels remèdes y apporter ? Notre étude s'inscrit dans ce dernier courant. Nous étudions la manière dont les États coopèrent entre eux afin de lutter contre certains effets non désirés de la finance globale.

En quoi consiste précisément le secret bancaire suisse ? Quels en sont la définition juridique, les origines, les conséquences en termes économiques et les évolutions ? Nous montrons par ces éclairages juridiques, historiques et économiques que secret bancaire et évasion fiscale sont indissociablement liés. Les tentatives régionales et internationales de lutter contre l'évasion et la fraude fiscales – par opposition aux combats contre le blanchiment d'argent ou la corruption par exemple – représentent donc l'épreuve ultime du secret bancaire suisse.



Quels sont les adaptations et aménagements en mesure de limiter les possibilités d'évasion et de fraude fiscales et quelles sont les conséquences de ces mesures pour les législations sur le secret bancaire ? Diverses options sont envisagées : échange d'informations automatique ou sur requête, entraides judiciaire et administrative, retenue à la source selon le modèle de l'agent payeur ou de l'agent débiteur, variations en fonction des investisseurs/épargnants et des instruments financiers concernés. Ces diverses mesures sont présentées en fin de chapitre, car les questions techniques sont essentielles à la compréhension du problème et à l'appréhension des conséquences concrètes des options envisagées sur les législations sur le secret bancaire.

## ***Contexte général***

### **La définition de la globalisation**

Le terme de globalisation reflète la croyance répandue que nous vivons dans un monde sans frontière, où les dimensions de l'espace et du temps se sont contractées, et dans lequel les développements dans une région du monde peuvent avoir des conséquences radicales à l'autre bout de la planète.<sup>5</sup> « La mondialisation, c'est d'abord un changement d'échelle, d'intensité, de célérité » (Bruckner 2002 : 35). Il renvoie à un phénomène qui n'est ni purement économique, ni purement culturel, mais qui exprime des transformations dans tous les domaines-clé de l'activité sociale : politique, militaire, légal, écologique, criminel, etc. (Held, et al. 1999).

Le terme de globalisation est probablement devenu l'un des concepts les plus à la mode du débat à la fois public et académique. Cet engouement recèle certains périls, en particulier le

---

<sup>5</sup> « Globalization may be thought of initially as the widening, deepening and speeding up of worldwide interconnectedness in all aspects of contemporary social life, from the cultural to the criminal, the financial to the spiritual » (Held, McGrew, Glodblatt and Perraton 1999: 2).

risque de vider de sa substance un concept décrivant tout et n'importe quoi, responsable de tous les maux ou synonyme de toutes les promesses, alibi de tous les choix économiques et politiques (en particulier prétexte à la mise en œuvre de mesures économiques néo-libérales impopulaires).

Ce flou conceptuel et cette absence de définition opérationnelle ne sont pas sans incidence sur le débat scientifique, en particulier sur les questions liées aux origines de la globalisation, à ses conséquences et à ses éventuels remèdes. Assistons nous effectivement à un phénomène inédit, caractérisé par une interdépendance accrue entre États et une perméabilité croissante des frontières étatiques ? Les sceptiques de la globalisation<sup>6</sup> seraient tentés de répondre par la négative à cette question : ils considèrent que la situation actuelle n'est pas fondamentalement différente de celle qui prévalait à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle ; voire que la globalisation est un mythe, car le monde serait même substantiellement moins intégré en comparaison de la période de l'étalon or. Le terme de régionalisation serait au demeurant plus approprié étant donné que l'on assiste surtout à la création de grands blocs régionaux, très intégrés économiquement, mais qui commercent relativement peu les uns avec les autres. À l'inverse, les convaincus de la globalisation soutiennent la thèse selon laquelle la période actuelle – caractérisée par une dénationalisation ou déterritorialisation de l'économie, l'émergence d'une économie sans frontière et le diktat conséquent de l'économie sur les choix politiques – est radicalement nouvelle (Strange 1998).

Cette divergence sur le diagnostic a des incidences sur les symptômes associés à la globalisation : le pouvoir de l'État est-il en déclin, renforcé ou restructuré ? Tandis que les globalistes convaincus associent la globalisation à une érosion inexorable du pouvoir des États nations, jusqu'à leur reddition complète, tant leur autorité et leur légitimité sont menacées (le *welfare state* – ou État providence – est spécialement rendu impraticable),<sup>7</sup> les sceptiques estiment que les gouvernements ne sont pas les victimes passives d'un processus

---

<sup>6</sup> Selon une terminologie empruntée à Held, et al. (1999).

<sup>7</sup> Cette thèse très populaire reflète le discours politique dominant. Soulignons que cette globalisation, supposée coupable de tous les méfaits et échappant à tout contrôle des politiques, déresponsabilise ceux auxquels la conduite de l'État est confiée.

qui leur échappe, mais qu'ils y ont au contraire contribué de manière déterminante.<sup>8</sup> Pour preuve : l'absence de convergence des politiques macro-économiques et la persistance, voire la progression, de la part de l'État dans l'économie.

Entre ces deux rhétoriques absolues de la fin de l'État et du « rien de nouveau sous le soleil », les transformalistes (Held, et al. 1999 : 7s) suggèrent des propositions intermédiaires : l'actuel processus de globalisation – qui gomme la distinction entre affaires internes et externes, entre politiques domestiques et relations internationales – est sans précédent historique (Rosenau 1997). Les conséquences de ces développements sont sans destination ou finalité unique. Les notions de pouvoir et de souveraineté subissent une transformation, reconstitution ou restructuration complexe, qui affecte de manière inégale les États. Un nouveau modèle de stratification – dans lequel certains États sont intégrés de manière croissante aux réseaux mondiaux, tandis que d'autres sont toujours davantage marginalisés – se met en place. On assisterait ainsi à un changement qualitatif dans l'exercice du pouvoir.

Ces propositions souffrent d'un niveau d'abstraction et de généralité très élevé. Les hypothèses formulées demeurent peu nuancées. Les conclusions apportées par les études scientifiques nous semblent devoir être affinées selon trois paramètres. D'une part, selon le type d'État : les États ne sont pas égaux face au processus de globalisation. Certains sont mieux préparés que d'autres à affronter les mutations de leur environnement, et cette disposition varie selon leurs caractéristiques (institutionnelles) domestiques et leur situation (ou position) dans la configuration du pouvoir au niveau international.<sup>9</sup> D'autre part, les effets de la globalisation varient selon le secteur considéré. Certains secteurs sont davantage soumis à la concurrence internationale. Cette dépendance fluctue selon le degré de mobilité de l'activité et le niveau de dérégulation auquel elle est soumise au niveau international. Enfin, l'État n'est pas une entité abstraite et monolithique : les coûts et les bénéfices de la

---

<sup>8</sup> A noter que la distinction entre convaincus et sceptiques de la globalisation n'est pas associée à une attitude normative et laisse ouverte la question de savoir s'il s'agit d'une bonne ou d'une mauvaise chose. Les positions normatives varient selon la sympathie dont bénéficie l'État et oppose les méfiants d'un État considéré comme froid et menaçant pour l'autonomie de l'individu et les exaltés des vertus du marché à ceux qui adulent l'État ou qui s'inquiètent des perturbations des équilibres subtiles qui se sont construits à l'intérieur des États (les procédures démocratiques, les mécanismes de compensation et de protection, parmi d'autres).

<sup>9</sup> Voir notamment la littérature sur les pays en voie de développement face à la globalisation et celle sur les pays à corporatisme démocratique.

globalisation se distribuent de manière disparate entre acteurs et groupes d'acteurs à l'intérieur de l'État. Par conséquent, ce n'est souvent pas l'État qui est affaibli ou renforcé par la globalisation, mais certains acteurs qui le composent : exécutifs versus législatifs, patronat versus syndicats, secteurs de l'économie compétitifs et tournés vers les marchés extérieurs versus secteurs de l'économie protégés et tournés vers les marchés intérieurs, acteurs et facteurs de production mobiles ou nomades versus les immobiles ou les sédentaires, etc. En conséquence, l'agenda scientifique consacré à la globalisation doit éviter de se concentrer sur les aspects macro-structurels, s'intéresser au contraire aux fondations micro-politiques et s'orienter vers des études empiriques de cas concrets, qui abordent de manière plus nuancée les effets de la globalisation sur les États et qui apprécient non seulement les limites imposées à leurs actions, mais aussi les instruments et les nouvelles opportunités à leur disposition, en particulier ceux de la collaboration régionale et internationale.

## **La réémergence de la finance globale<sup>10</sup>**

Dans le débat sur la globalisation, le secteur de la finance nous semble devoir susciter un intérêt tout particulier. Selon certains, la finance internationale représente même l'enjeu premier de la politique et de l'économie internationales (Strange 1998 : 18). La globalisation de la finance et la mobilité des capitaux figurent en effet parmi les phénomènes les plus marquants de l'économie mondiale de ces dernières décennies (Helleiner 1994a : 163).

### ***Le diagnostic : la finance est-elle globale ?***

Les avis divergent quant à la réponse à apporter à cette question. Ces désaccords sont à imputer à la variété des critères et des mesures de la finance globale. Sous l'angle des critères de l'égalisation des prix et de la dimension mondiale, certains doutent que la finance réalise l'idéaltype d'un marché parfaitement global (Pauly 1988 : 2). Les prix et les taux d'intérêts ne se sont pas égalisés. Cet état des choses pourrait cependant être attribuable à une

---

<sup>10</sup> La finance globale, dans son acceptation la plus simple, renvoie à la distribution et à la circulation de l'argent, de l'épargne et du crédit sur une échelle mondiale. Elle inclut les flux de crédits (prêts et obligations, par exemple), d'investissements (investissements directs à l'étranger et actions) et d'argents (taux de change).

situation de concurrence imparfaite. De plus, les marchés financiers ne sont pas vraiment mondiaux et demeurent fortement stratifiés : les pays en développement et les économies en transition sont intégrés au système financier global, mais d'une manière très hiérarchisée et inégale. Si une partie des investissements se dirige vers certains pays d'Asie, d'Amérique latine et d'Europe de l'Est, le continent africain, à l'exception de l'Afrique du Sud, fait figure de grand oublié (Held, et al. 1999 : 211).<sup>11</sup>

Cependant, que ce soit en termes d'accroissement des flux financiers, de diversification des instruments financiers, ou de fusions et acquisitions internationales, la finance connaît un processus de globalisation incontestable. Le volume quotidien des transactions monétaires a atteint 1'500 milliards de dollars en 1998, contre 100 milliards de dollars en 1979. Entre 1975 et 1990, les prêts bancaires internationaux ont progressé de 750% (de 40 milliards de dollars par an en 1975 à 300 milliards de dollars par an en 1990) et les prêts obligataires de près de 900% (respectivement 19 milliards de dollars et 170 milliards de dollars). En 1990, la City de Londres accueillait 500 banques étrangères qui géraient 87% des actifs internationaux de la place (Kapstein 1994 : 4). Le total des dépôts bancaires appartenant à des non-résidents (l'industrie bancaire offshore) a cru de 20 milliards de dollars en 1964 à 7'900 milliards de dollars en 1995 (Scholte 2002 : 15). Ces données attestent du caractère supra-territorial de la finance contemporaine (Scholte 2002 : 16). Le processus de globalisation de la finance a été si éloquent, qu'aujourd'hui, aucun autre secteur de l'économie n'est plus global dans ses orientations et ses opérations (Kapstein 1994 : 4; Scholte 2002 : 15). À titre de comparaison, au début des années 90, le volume quotidien des transactions financières internationales se montait à 1'000 milliards de dollars, soit 40 fois la valeur du commerce international (Helleiner 1994b : 1). Ces développements ont indéniablement des conséquences significatives pour les États et leur capacité d'action.

---

<sup>11</sup> Relevons néanmoins que la récente explosion de la demande pour les matières premières des économies émergentes notamment a suscité un nouvel intérêt pour l'Afrique, en particulier pour la richesse de ses sous-sols.

## ***Les origines de la globalisation de la finance***

L'intensification et la diversification des flux de capitaux représentent des phénomènes relativement récents. Le régime mis en place par les accords de Bretton Woods de 1944 instaurait en effet un régime résolument non-libéral en matière de libre circulation des capitaux. Les négociateurs de Bretton Woods lui ont préféré l'usage répandu du contrôle des capitaux du fait de l'expérience passée – à savoir l'expérience de l'étalon or et la crise financière des années 20 et 30 qui ont mis à jour les défaillances du système et révélé que la libre circulation des capitaux ne s'accompagnait pas que de nouvelles opportunités, mais recelait aussi des dangers – ; du lobby d'une communauté épistémique regroupant les keynesianistes,<sup>12</sup> les patrons de l'industrie et les syndicats ; de la croyance répandue d'une exclusion mutuelle entre système de taux de change stable, ordre commercial international libéral et ordre financier international libéral ; ainsi que des préférences du pouvoir hégémonique, en l'occurrence des États-Unis (Helleiner 1994b : 4-6).<sup>13</sup> Les accords de Bretton Woods inaugurent une période de contrôle national des capitaux et consacrent le rôle marginal, voire négligeable, dévolu à la finance dans les échanges internationaux ; ce qui contraste avec sa place centrale dans les relations économiques internationales jusque dans les années 30.

Cependant, à partir des années 60 et 70, les marchés financiers se globalisent progressivement à nouveau. La progression des transactions financières internationales est le produit de différents facteurs. Tandis que certaines études expliquent le processus de dérégulation des marchés domestiques et de libéralisation des contrôles externes par le poids des changements technologiques (en particulier le développement des technologies de l'informatique et des moyens de communication) et les forces du marché, d'autres soulignent l'impact des idéologies et des décisions politiques et accordent un rôle déterminant aux États, notamment aux principales puissances industrielles (Helleiner 1994b; Pauly 1988; Sobel

---

<sup>12</sup> “But let goods be homespun whenever it is reasonably and conveniently possible, and, above all, let finance be primarily national” (Keynes, cité in Kapstein 1994: 1). Les vues de John Maynard Keynes auraient fortement influencé les positions de la délégation britannique notamment (Eichengreen 1989: 265).

<sup>13</sup> Voir également Eichengreen (1989: 263s).

1994). La réémergence de la finance globale est en fait le produit d'une combinaison de différents facteurs et ne se prête pas à une explication mono-causale (Held, et al. 1999 : 201; Reinicke 1995 : 50s).

Le premier développement ayant contribué à favoriser l'essor de la finance privée internationale est l'émergence du marché des eurobonds.<sup>14</sup> L'expansion de ces transactions effectuées en monnaies non-locales, donc libérées des régulations de l'État, était liée à la crainte des autorités soviétiques de voir leurs avoirs en dollars confisqués par le gouvernement américain. Elles les ont donc déposés dans les banques d'Europe de l'Ouest, qui ont continué à les traiter dans leur monnaie d'origine (Held, et al. 1999 : 201). Ce phénomène a été amplifié par les entreprises multinationales, surtout américaines, qui ont perçu un avantage à ne pas rapatrier les profits acquis à l'étranger ; en particulier depuis l'introduction aux États-Unis en 1963 d'une taxe sur les gains en capitaux (Reinicke 1995 : 39). Avec l'existence du marché des eurobonds, les contrôles nationaux des capitaux sont devenus moins effectifs. Le marché des eurobonds permet en effet de mener relativement librement des opérations financières internationales (Held, et al. 1999). Cependant, ce marché était dès son origine tributaire du support des États, en particulier des autorités britanniques – avec la décision d'Harold Wilson de réouvrir la City de Londres comme place financière internationale – et américaines – qui ont activement encouragé les entreprises et banques américaines à déplacer leurs opérations sur le marché offshore de Londres (Helleiner 1994b : 82; Strange 1998 : 6).

Le deuxième facteur est la décision américaine du 15 août 1971 de mettre fin à la convertibilité du dollar en or, entérinant ainsi l'effondrement du système de Bretton Woods. Avec le développement du marché des eurobonds et la spéculation accrue sur le dollar, les conditions ayant permis le fonctionnement du système de Bretton Woods devenaient de moins en moins tenables. Selon Strange (1998 : 6), certaines décisions politiques ont joué un rôle déterminant dans l'effondrement du système de Bretton Woods ; terme qui ne lui semble d'ailleurs guère approprié : il faudrait parler « d'acte délibéré de sabotage » !

---

<sup>14</sup> Emprunt libellé dans une autre monnaie que la monnaie nationale.

Le troisième facteur est le choc pétrolier des années 70. Le quadruplement du prix du pétrole, dû à la concertation au sein du cartel de l'OPEP, a créé un important transfert de fonds des pays importateurs de pétrole aux pays exportateurs. Incapables d'absorber ces montants additionnels, les pays exportateurs ont réinvesti les surplus sur le marché monétaire international, pour le plus grand bénéfice de l'industrie financière internationale (Held, et al. 1999 : 201). Toujours selon Strange (1998 : 6), les crises pétrolières des années 70 auraient pu être évitées si les États-Unis ne s'étaient pas montrés intransigeants dans leur refus de négocier avec les pays exportateurs de pétrole.

À ces facteurs, il convient aussi d'ajouter d'autres initiatives, en particulier la libéralisation des mouvements de capitaux (directive de 1988) dans le cadre du marché commun de la Communauté européenne.

L'assentiment, voir l'encouragement, de certains gouvernements à la croissance des flux financiers se manifeste également au niveau de l'édification de l'infrastructure internationale nécessaire aux activités financières globales. Le bon fonctionnement des marchés financiers globaux est tributaire de la garantie du prêteur en dernier ressort (*lender-of-last-resort*) octroyée par les banques centrales et le FMI. Certaines institutions internationales, telles la Banque pour les règlements internationaux (BIS) ou l'Organisation internationale des commissions de valeurs,<sup>15</sup> servent autant à imposer des standards internationaux minimums qu'à, de la sorte, faciliter les activités financières globales en consolidant la confiance des investisseurs. L'établissement de standards internationaux communs représente autant une réponse au niveau sans précédent de l'activité financière internationale et à l'effectivité en déclin des contrôles nationaux, qu'une cause directe de la globalisation financière (Held, et al. 1999 : 215). Les États ont également contracté un tissu de conventions de double imposition, qui incite au commerce et aux échanges financiers internationaux et qui limite le droit d'imposition des États. Les succès des traités de double imposition ont aussi contribué à accroître les problèmes d'évasion et de fraude fiscales (Genschel 2000).

---

<sup>15</sup> L'*International Organization of Securities Commission*, voir [www.iosco.org](http://www.iosco.org).



## ***Les symptômes : les conséquences de la globalisation des marchés financiers***

Quant bien même les États ont joué un rôle actif dans le processus de libéralisation des capitaux, cette situation les confronte aussi à de nouveaux défis. L'intégration financière n'offre pas que de nouvelles opportunités, elle pose aussi de nombreux challenges, à la fois au secteur public – à l'État, à ses institutions et à la gouvernance en général – et au secteur privé – les instituts financiers (Reinicke 1995).

La globalisation confronte les autorités politiques à un dilemme d'interdépendance (Cooper 1968). La compétitivité internationale et les régulations nationales sont souvent mutuellement exclusives, d'où l'impossibilité de bénéficier à la fois des nouvelles opportunités offertes par la croissance des échanges économiques internationaux et de la poursuite de certains objectifs nationaux. Par exemple, dans le domaine fiscal, la mobilité accrue des capitaux a affecté les systèmes de taxation en incitant les décideurs politiques à progressivement déchargé les acteurs et facteurs de production mobiles (capitaux et entreprises) au dépens, soit des immobiles et sédentaires (travail et consommation) (Steinmo 1993), soit des déficits budgétaires ; option qui permet temporairement de résoudre la tension entre gagnants en mesure d'échapper aux politiques publiques peu favorables et perdants usant de leur *voice* pour tenter d'imposer ces mêmes politiques, et qui s'exerce au dépens des générations futures. En effet, la globalisation des marchés financiers et la mobilité des capitaux altèrent la distribution du pouvoir au niveau domestique : entre acteurs économiques et facteurs de production mobiles et acteurs économiques et facteurs de production immobiles, c'est-à-dire entre gagnants et perdants de la globalisation. Les acteurs économiques et les facteurs de productions mobiles bénéficient de croissantes opportunités de quitter les espaces étatiques qui leur sont peu favorables pour des juridictions plus clémentes. Les gagnants de la globalisation sont avantagés par leurs croissantes opportunités d'*exit*, tandis que les perdants ont toujours davantage recours à leur *voice* pour faire valoir leurs intérêts (Hirschman 1970). Cette transformation des espaces de représentation domestique a aussi un pendant

international, avec une mobilisation croissante en faveur d'une influence accrue de la société civile sur les centres de gouvernance globale.

Les décideurs politiques sont donc confrontés à une configuration des intérêts et des ressources pour les faire valoir profondément modifiée, qui affecte la manière dont les enjeux collectifs sont gérés et qui a des répercussions sur les outputs politiques. Selon certains, la globalisation – sous les effets conjugués du primat de la compétitivité internationale sur les objectifs de politique domestique qu'elle cause et des déséquilibres des rapports de force entre mobiles et immobiles, en faveur des premiers – provoque une spirale de dérégulation (*race to the bottom*) (Ogata, Cooper and Schulmann 1989). Ceci serait particulièrement vrai lorsque l'objet de la régulation, à l'instar des capitaux, est très mobile. D'autres études atténuent ce constat, voire s'y opposent (Garrett 1995, 1998). Les buts autonomes de la politique domestique ne sont pas hors d'atteinte. C'est le coût associé à la poursuite de certaines politiques publiques qui est altéré : l'ensemble des options reste cependant en principe disponible.

Empiriquement, la globalisation de la finance et l'accroissement de la mobilité des capitaux ne semblent pas avoir eu d'effet sur les revenus fiscaux totaux et la quote-part de l'État des pays de l'OCDE, qui a même cru de 4,3% entre 1980 et 1994. C'est la structure fiscale qui est altérée par la globalisation (Tanzi 1996). Les données de la Commission européenne font état d'une augmentation de 7% du taux d'imposition frappant la main-d'œuvre salariée entre 1981 et 1995 et d'une diminution de 10% pour les autres facteurs de production – capital, travail indépendant, énergie, ressources naturelles. De plus, au niveau du facteur travail, le poids de l'impôt porte de plus en plus sur les travailleurs les moins qualifiés et les moins mobiles (Commission 1997).

La mobilité des capitaux et l'intégration des marchés financiers augmentent aussi les risques systémiques, car l'extraordinaire volatilité des capitaux et l'interdépendance entre marchés financiers menacent la stabilité de l'ensemble du système financier global, de plus en plus vulnérable aux effets de contagion. De tels phénomènes de propagation des crises financières, à l'intérieur d'une région et de région à région, trouvent des illustrations avec les

crises mexicaine de 1994-5 et asiatique de 1997. La crise mexicaine du peso en 1994-5 s'est propagée de l'Amérique latine à l'Asie de l'Est, où les investisseurs ont également retiré leurs fonds. En 1997, avec les perspectives de croissance des économies d'Asie de l'Est en recul, les capitaux ont quitté cette région provoquant ainsi l'effondrement de leurs monnaies. Fin 1998, cette spéculation a provoqué une dévaluation du rouble et des attaques spéculatives sur d'autres monnaies. Les causes de ces phénomènes de contagion sont à chercher notamment dans la compétition accrue entre banques. La concurrence entre banques provoque une érosion du niveau de couverture en capital des risques pris, car davantage de capital investi permet des rendements plus élevés et accroît ainsi la compétitivité de l'établissement. Mais les banques disposent en conséquence de moins de capital de réserve pour assurer des risques encourus de plus en plus importants. Enfin, du fait de l'interdépendance grandissante entre places financières, les problèmes de liquidité ou de solvabilité d'une banque affectent d'autres instituts financiers et ont des conséquences internationales (Reinicke 1995 : 3).<sup>16</sup>

La mobilité des capitaux et la multiplication des centres financiers offshore accroît également les opportunités d'utiliser les circuits financiers de manière illicite, pour dissimuler le financement ou recycler les profits provenant de crimes divers, tels le blanchiment d'argent, les délits d'initiés, la corruption, le terrorisme ou la fraude fiscale. Par leur nature même, les délits financiers sont en dehors du champ couvert par les statistiques économiques. Qui plus est, les estimations en la matière dépendent des définitions du blanchiment de capitaux et de la fraude fiscale. Néanmoins, certaines estimations permettent de donner une idée de l'ampleur du problème : selon le FMI, le volume agrégé du blanchiment de capitaux dans le monde se situe dans une fourchette de 2 à 5% du produit intérieur brut mondial. Pour l'année 1996, ces pourcentages permettraient de penser que le blanchiment de capitaux a représenté entre 590 et 1'500 milliards de dollars, soit l'équivalent du produit intérieur brut d'un pays comme l'Espagne.<sup>17</sup> Quant à la fraude fiscale, le seul fisc français estime qu'elle prive l'État français de recettes d'un montant de l'ordre de 26,4 milliards de dollars, avec 50 milliards de

---

<sup>16</sup> La récente crise des subprimes, due à l'éclatement de la bulle immobilière américaine, a révélé les nouveaux mécanismes de propagation des crises financières.

<sup>17</sup> [http://www1.oecd.org/fatf/MLaundering\\_fr.htm](http://www1.oecd.org/fatf/MLaundering_fr.htm).

dollars qui échappent à l'impôt sur le revenu et 200 milliards de dollars à l'impôt sur la fortune.<sup>18</sup> Les experts du fisc américain évaluent quant à eux à 70 milliards de dollars les pertes annuelles de revenus fiscaux dues aux 3 trillions placés dans les instituts financiers des paradis fiscaux.<sup>19</sup> L'accroissement de l'investissement direct étranger des pays du G7 dans un certain nombre de pays des Caraïbes et d'États insulaires d'Asie, généralement considérés comme des pays à fiscalité peu élevée, fournit également un ordre de grandeur de l'ampleur du phénomène de l'évasion et de la fraude fiscales : entre 1985 et 1994, l'investissement direct étranger des pays du G7 dans ces pays a plus que quintuplé pour s'établir à quelque 200 milliards de dollars, ce qui représente un accroissement bien supérieur à la croissance totale de l'investissement direct étranger (OCDE 1998 : 18).

Enfin, la globalisation des marchés financiers n'affecte pas que les États. Elle touche aussi le secteur privé, à savoir l'industrie financière, qui est confronté à un accroissement de la compétition internationale. Pour faire face à cette concurrence accrue, les milieux financiers adressent aux décideurs politiques diverses demandes en termes de régulation et de dérégulation selon leur position plus ou moins favorable dans la compétition internationale (Bernauer 2000; Bernauer and Styrsky 2003; Pauly 1988; Reinicke 1995).

### ***Les remèdes : la coopération entre États***

Les autorités politiques disposent d'instruments pour déjouer certains effets non-désirés de la globalisation, dont le principal est la coopération régionale et internationale. En effet, la coopération offre une solution au dilemme d'interdépendance, car elle permet aux autorités politiques de profiter à la fois d'une économie ouverte et de la poursuite de certains objectifs de politique domestique, ainsi que de résoudre la tension entre gagnants pouvant échapper aux politiques publiques peu favorables et perdants exerçant leur *voice* pour tenter d'imposer ces mêmes politiques. La coopération permet aussi d'affronter plus efficacement les nouveaux risques systémiques et la criminalité financière internationale. Enfin, pour le

---

<sup>18</sup> Estimations citées par Guex (2002a).

<sup>19</sup> Tax Avoiders Cost about \$70 Billion, Senators Are Told, *Los Angeles Times*, 12.04.2002 : C4.

secteur privé, la collaboration internationale représente un moyen pour les entreprises les moins compétitives et soumises à une régulation domestique plus importante en comparaison internationale d'imposer des standards similaires à leurs concurrents (un *level playing field*).

Et effectivement, depuis les années 80, les États coopèrent dans le but de lutter contre l'instabilité des marchés financiers dans le cadre des travaux du Comité de Bâle<sup>20</sup> concernant la surveillance consolidée des banques et du Forum sur la stabilité financière,<sup>21</sup> tous deux sous l'égide de la Banque pour les règlements internationaux (BIS) basée à Bâle, ainsi que dans le cadre du Comité monétaire et financier international et du Programme d'imposition du secteur financier du FMI.<sup>22</sup> Les crises bancaires des années 70 – culminant avec les faillites de la Banque Herstatt en Allemagne et de la Banque Nationale Franklin à New York –, ainsi que la crise de la dette de 1982, ont fait prendre conscience aux leaders politiques des risques inhérents à l'interdépendance accrue entre places financières et à l'érosion du niveau de fonds propres des banques (Kapstein 1989, 1991, 1994). Le problème typique d'action collective lié à l'adoption de mesures prudentielles n'a cependant pas empêché les banques centrales du G10<sup>23</sup> de parvenir en décembre 1987 à un accord, le Concordat de Bâle, concernant un niveau minimum de fonds propres imposé à leurs banques internationales (Genschel and Plümper 1997; Kapstein 1989).

La coopération dans le domaine de l'instabilité des marchés financiers est avancée (Kapstein 1994) et a notamment permis de contenir la crise financière argentine de 2001. Cependant, la plupart des experts s'accordent sur le caractère imprécis des critères fixés par les Accords de Bâle.<sup>24</sup> En renégociation depuis 1996, une nouvelle série de règles, les Accords de Bâle de

---

<sup>20</sup> Le Comité de Bâle est composé de représentants des autorités de surveillance de l'Allemagne, de la Belgique, du Canada, des États-Unis, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, du Japon, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la Suède et de la Suisse.

<sup>21</sup> Le FSF a été créé en 1999 à l'initiative du G7. Les missions du FSF sont d'examiner les faiblesses du système financier international, d'identifier les contre-mesures à prendre pour pallier à ces défaillances et de surveiller leur application. La Suisse n'est pas membre du FSF.

<sup>22</sup> Le *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) procède à l'examen du respect des standards internationaux dans le domaine financier, tels la transparence de la politique budgétaire et monétaire, la surveillance du domaine bancaire, du commerce des valeurs mobilières et du domaine des assurances, l'efficacité du système de paiement. La Suisse a récemment été soumise à l'un de ses examens. Pour ses conclusions, voir la note de bas de page 121.

<sup>23</sup> L'Allemagne, la Belgique, le Canada, les États-Unis, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse.

<sup>24</sup> Markets as Watchmen, *The Economist* 21.2.2002: online.

deuxième génération, sont entrés progressivement en vigueur en 2006. Ces nouveaux critères reposent sur une mesure plus sophistiquée des risques pris et sur davantage de transparence. Cependant, aux États-Unis, seules les grandes banques sont astreintes au respect des Accords de Bâle II et la complexité des critères d'évaluation réduit l'efficacité du projet. Les récents scandales de comptabilité créatrice et la crise des subprimes ont également révélé l'ampleur des besoins en termes de régulation et de contrôle de la finance internationale. Enfin, pour certains, les coûts substantiels en termes de risques qu'implique le processus de globalisation demeurent, malgré les Accords de Bâle, externalisés et imposés aux autres (Strange 1998 : 16; Underhill 1997 : 42).

Dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent, le Groupe d'action financière contre le blanchiment de capitaux (GAFI) a été créé en 1989, à la faveur d'une initiative du G7. Le GAFI a établi une série de recommandations visant à lutter contre l'infiltration de capitaux criminels dans l'économie légale, ainsi que des critères permettant de désigner les pays qui ne participent pas ou très marginalement à la lutte contre la criminalité financière. Il a publié diverses listes de pays non coopératifs en la matière et a adopté des sanctions contre certains (Nauru et l'Ukraine). Les critères et les standards du GAFI de lutte contre le blanchiment ont été largement diffusés et l'organisation a apporté de substantielles améliorations dans ce domaine.<sup>25</sup> Hormis le GAFI, l'ONU, en particulier sa Commission sur le blanchiment des capitaux, et le Conseil de l'Europe<sup>26</sup> se sont intéressés aux activités criminelles internationales. Mentionnons aussi les principes de Wolfsberg, une série de recommandations en matière de lutte contre le blanchiment d'argent que certaines des plus importantes banques internationales se sont engagées à respecter.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Relevons que ce point de vue n'est pas unanimement partagé. Strange (1998 : 123s), célèbre pour ses prises de position très critiques, estime par exemple que le problème n'est pas abordé de front – au niveau des incitations à la production – et doute de la faisabilité technique des mesures basées sur la dénonciation des transactions suspectes.

<sup>26</sup> Voir en particulier la Convention No 141 du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (convention de Strasbourg).

<sup>27</sup> Les banques en question sont l'ABN Amro, la Banco Santander Central Hispano, la Bank of Tokyo, Barclays Bank, Citigroup, le Credit Suisse, la Deutsche Bank, Gollman Sachs, HSBC, J.P. Morgan Chase, la Société Générale et l'UBS.

Quant à la question de la fraude fiscale, elle ne figure au plus haut niveau de l'agenda international que depuis plus récemment. Auparavant, la coopération internationale en matière fiscale se préoccupait principalement de la double imposition ; donc de la sur-, en non pas sous-, taxation. Durant les années 70, diverses organisations internationales s'étaient certes déjà mobilisées sur les enjeux de fraude et d'évasion fiscales. En 1977, l'OCDE et son Comité chargé des affaires fiscales créaient une plate-forme de réflexion chargée de développer une approche systématique des divers aspects liés à l'évasion fiscale – le groupe de travail sur l'évasion et la fraude fiscales – et adoptèrent la même année une recommandation exhortant les États membres à faciliter et à améliorer l'échange d'information entre leurs autorités fiscales. À la fin des années 70, le Conseil de l'Europe mena des travaux sur l'évasion fiscale, qui débouchèrent sur une recommandation visant à abolir le secret bancaire sur les questions fiscales en cas d'abus. En 1987, le Conseil de l'Europe et l'OCDE rédigèrent de concert une Convention sur l'entraide administrative mutuelle en matière fiscale, qui n'entrera en vigueur qu'en 1995 du fait des lenteurs survenues dans le processus de ratification de la convention. L'ONU s'est aussi intéressée au thème : son groupe ad hoc d'experts fiscaux a en particulier élaboré en 1984 un guide sur la Coopération internationale en matière fiscale. Enfin, l'UE a cherché à combattre l'évasion fiscale depuis 1987. Une première directive consacrée à la taxation des revenus de l'épargne individuelle, proposée en 1989, ne parvint cependant pas à obtenir l'unanimité des États membres requise pour les questions fiscales. Ces initiatives ont donc soit été des échecs, soit n'ont eu que des effets limités, en particulier sur le secret bancaire suisse, car les mesures proposées se sont restreintes au domaine pénal et/ou demeuraient basées sur le principe de double incrimination.<sup>28</sup> À partir du milieu des années 90, le processus a néanmoins bénéficié d'un second souffle avec les travaux de l'OCDE sur la concurrence fiscale dommageable et sur l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales (voir chapitre sur l'OCDE), ainsi qu'avec la nouvelle tentative de l'UE d'adopter une directive sur la fiscalité de l'épargne (voir chapitre sur l'UE). Ces développements inquiètent la Suisse et sa législation

---

<sup>28</sup> Pour une définition du principe de double incrimination, voir note de bas de page no 49.

sur le secret bancaire. C'est dans ce contexte que se pose la problématique du secret bancaire suisse et de son avenir.

## ***Le secret bancaire suisse***

### **La définition juridique du secret bancaire suisse**

Le secret bancaire interdit aux banques suisses de révéler l'existence d'un compte et de donner des informations à son égard sans le consentement du client.<sup>29</sup> Ce devoir de discrétion est illimité dans le temps et concerne toutes les personnes travaillant pour la banque ou qui sont en relation avec elle.

Le devoir de discrétion que les représentants et les employés des banques sont tenus d'observer sur les affaires économiques de leurs clients trouve sa source dans diverses bases légales.<sup>30</sup> Mais c'est sans conteste la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne de 1934 – plus précisément son article 47 – qui confère toute sa portée au secret bancaire, car elle introduit une disposition pénale punissant sa violation.<sup>31</sup> Auparavant, la discrétion du banquier n'était protégée que par le droit civil ; celui n'offrait qu'une protection limitée, notamment à l'égard du fisc.

### **Le secret bancaire suisse en termes économiques**

La place financière suisse s'est spécialisée dans le lucratif secteur de la gestion de fortune avec un succès certain. Les actifs sous gestion dans les banques en Suisse sont

---

<sup>29</sup> C'est le client qui est « maître du secret » et qui peut délier la banque de son obligation de discrétion en l'autorisant à révéler des informations couvertes par le secret.

<sup>30</sup> L'article 98 al. 2 du code des obligations garantit qu'en cas de rupture du devoir de secret découlant d'une relation contractuelle, le client peut intenter une procédure civile en dommages et intérêts contre la banque. Et les articles 162 et 320 du code pénal répriment, respectivement, la révélation d'un secret de fabrication ou d'un secret commercial et garantit le secret de fonction.

<sup>31</sup> Les sanctions envisagées en cas de violation du secret bancaire sont particulièrement sévères : elles vont d'une amende à hauteur de 50'000 francs à une peine d'emprisonnement de 6 mois au maximum.



évalués à environ 4'000 milliards de francs suisses<sup>32</sup> – dont plus de la moitié provient de la clientèle étrangère (institutionnelle et privée) et le tiers de la clientèle étrangère privée.<sup>33</sup> Le doublement des sommes gérées par la place financière helvétique entre 1991 et 2000 (Guex 2001 : 5-6; 2002a : 58) ne fait que confirmer, si besoin s'en faut, que, loin de souffrir de la mobilité accrue des capitaux, la Suisse en profite largement.<sup>34</sup> Avec une part de marché s'élevant entre 30 et 40% de la fortune privée mondiale offshore (UBS 2001; Watteville de 2000),<sup>35</sup> la place financière suisse tient le premier rang mondial dans le segment de l'activité bancaire de la gestion de fortune, loin devant le Luxembourg (18%), les Caraïbes (14%), la Grande-Bretagne (11%), les États-Unis (9%), Hong Kong (5%) et les îles anglo-normandes (8%), selon les estimations de Gemini Consulting.<sup>36</sup> En termes du rapport entre les actifs inscrits au bilan et le PIB, les banques suisses occupent également l'une des premières places en comparaison internationale avec des avoirs gérés qui représentent 430% du PIB (DFAE/DFP 2001 : 2).

De nombreux motifs sont souvent invoqués pour expliquer la réussite de la place financière suisse, entre autres la stabilité politique, l'état de droit et la sécurité juridique, la stabilité d'une monnaie forte, une fiscalité modérée, la qualité des services offerts par les établissements financiers suisses et les compétences de leur personnel (DFAE/DFP 2001). La législation suisse sur le secret bancaire joue dans cette panoplie un rôle essentiel : le secret bancaire est au moins une condition nécessaire ; probablement pas suffisante. D'autant plus que les autres caractéristiques de la place financière helvétique, telle la stabilité politique ou l'État de droit par exemple, représentent de moins en moins des avantages comparatifs.

---

<sup>32</sup> Les estimations du Groupe recherche et politique de l'UBS pour l'année 2000 les évaluent même à plus de 5'000 milliards de francs (dépôts fiduciaires compris) (UBS 2001 : 2-3). Relevons cependant que l'année 2000 a été une année exceptionnellement bonne pour les banques suisses.

<sup>33</sup> Guex (2001 : 5) relève que les estimations du montant total de la fortune gérée par la place financière suisse, des origines de cette fortune et de sa répartition entre différents types d'établissements, proviennent toutes des banques elles-mêmes ou des milieux proches des banques et sont par conséquent peu fiables, car probablement sous-estimées.

<sup>34</sup> En francs constants, les montants gérés par la place financière suisse ont connu entre 1991 et 2000 une progression annuelle moyenne de 8,4%, tandis que le PIB augmentait durant la même période au rythme annuel moyen de 1% seulement (Guex 2002a : 58) !

<sup>35</sup> La fortune privée mondiale offshore est la fortune de particuliers étrangers non gérée dans le pays d'origine du propriétaire. On estime même que 60% de la fortune privée offshore européenne se trouverait en Suisse (Besson 2002b : 101).

<sup>36</sup> Merrill Lynch/Gemini Consulting, The World Wealth Report 1999.

En l'absence de statistiques fiables, il est difficile d'évaluer l'importance économique de l'évasion et de la fraude fiscales dans la prospérité de la place financière suisse. Ceci rend également ardu tout pronostique sur les conséquences macro-économiques d'une éventuelle levée ou modification du secret bancaire suisse (Besson 2002a; Lambelet 2002; Rossier 2002; Zumstein 2002). Les évaluations les plus fréquemment mentionnées, basées sur des chiffres évoqués par les milieux bancaires eux-mêmes, estiment qu'au moins 50% – certains disent même 60% ou 80% – des fonds privés déposés en Suisse par des étrangers ne sont pas déclarés dans leur pays, soit quelque 1'000 milliards de francs (Besson 2002b : 10, 60-1; Membrez 2002 : 41). Relevons également que le secteur dans lequel la place financière helvétique excelle, la gestion de fortune, est particulièrement exposé à l'évasion fiscale.

Du point de vue domestique, l'industrie financière tient aussi une place considérable. Le secteur bancaire est la branche la plus importante de l'économie suisse (UBS 2001 : 1) et est à l'origine d'environ 10% du PIB suisse (DFAE/DFP 2001 : 1, estimations pour l'année 1998).<sup>37</sup> À elle seule, la gestion de fortune génère plus de 5% du PIB (5,6%).<sup>38</sup> Les banques représentent également un employeur non négligeable avec environ 119'000 personnes employées dans ce secteur et 218'000 pour l'ensemble de l'industrie financière, soit 5,7% de la population active (DFAE/DFP 2001 : 1).<sup>39</sup> Les employés du secteur bancaire ne sont pas seulement nombreux, ils sont aussi les mieux payés de l'ensemble des catégories professionnelles de l'économie (UBS 2001 : 2). En termes de recettes fiscales finalement, la place financière suisse et son expansion profite largement à l'État, qui a empoché en 2000, grâce au secteur bancaire, 13 milliards de francs en impôts directs, droit de timbre<sup>40</sup> et impôt anticipé. Les banques contribuent ainsi à raison de 14% aux recettes fiscales de l'ensemble des collectivités publiques suisses (UBS 2001 : 2; Watteville de 2000).<sup>41</sup> Relevons néanmoins que l'année 2000 a été une année exceptionnellement bonne pour les banques

---

<sup>37</sup> A noter que les estimations pour l'année 2000 du Groupe recherche et politique de l'UBS évaluent même la part du secteur financier dans le PIB suisse à 17%, soit 13,9% directement et 3,1% indirectement.

<sup>38</sup> A titre de comparaison, l'industrie chimique génère 5% du PIB suisse.

<sup>39</sup> Voir [http://www.statistik.admin.ch/stat\\_ch/ber00/fkan\\_ch.htm](http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber00/fkan_ch.htm).

<sup>40</sup> La concurrence internationale et le risque de pousser certains investisseurs à transférer leurs opérations vers d'autres places financières ont convaincu le Conseil fédéral de proposer une diminution du droit de timbre. Celle-ci a cependant été rejetée en votations populaires le 16 mai 2004, dans le cadre d'un paquet fiscal.

<sup>41</sup> « Le devoir de discrétion du banquier suisse n'est pas une illusion perdue », *Le Temps* 4.2.2000 : 32.

suisses ; et ces données sont probablement en retrait depuis 2002, suite à la crise que traverse le secteur financier.

Les estimations de la taille de la place financière suisse en comparaison internationale justifient le caractère incontournable de la Suisse lorsqu'il s'agit de lutter contre l'évasion et la fraude fiscales et expliquent pourquoi la place financière suisse est directement concernée par de telles tentatives. Quant à celles sur l'importance de l'industrie financière dans l'économie nationale, elles éclairent l'attitude des autorités suisses, dont l'une des priorités est le maintien et le développement de conditions cadres favorables à la compétitivité et à l'avenir de la place financière suisse, qui passent, selon leur propre aveu, par la défense du secret bancaire.<sup>42</sup> Les intérêts et les revendications des milieux de la finance sont bien relayés par les autorités politiques. Ces données expliquent aussi le fort soutien populaire dont bénéficie le secret bancaire auprès de la population suisse, qui a rejeté en 1984 par 73% des votants une initiative socialiste contre l'abus du secret bancaire et de la puissance des banques. Et plus récemment, les divers sondages effectués sur ce thème attestent de l'attachement encore bien réel du peuple suisse à la notion de secret bancaire.<sup>43</sup>

## **Le débat sur les origines du secret bancaire**

La question des origines du secret bancaire suisse a fait l'objet d'une vive polémique. Jusqu'à récemment, la version officielle selon laquelle le secret bancaire suisse aurait été renforcé dans les années 30 pour se prémunir de l'espionnage économique mené par la Gestapo et protéger les avoirs des individus persécutés par le régime nazi, n'était remise en cause ni par les partisans du secret bancaire, ni par ses adversaires (Braillard 1987 : 75; Fehrenbach 1967; Ziegler 1976). Or, ce mythe bien enraciné est sérieusement ébranlé par une

---

<sup>42</sup> A noter que ce sont les cantons de Zurich, Genève et du Tessin qui en bénéficient en premier lieu. Ainsi, on estime que sur les 4'000 milliards de francs gérés en Suisse, 55% des 2000 milliards provenant de la clientèle étrangère le sont à Genève, soit 20% du PIB, 9% de l'emploi et 30% des recettes de l'État genevois.

<sup>43</sup> Il convient cependant de relever le caractère peu fiable de ces sondages, qui ont produit des résultats parfois sensiblement différents. Un sondage du DFF de mai 2002 révèle que 58% des Suisses sont en faveur de la réglementation actuelle sur le secret bancaire, tandis que celui d'Isopublic, réalisé en avril 2002 pour le compte du SonntagsBlick, ne trouve que 28% de Suisses en faveur du maintien du secret bancaire dans sa forme actuelle et 53% en faveur de l'abandon du secret bancaire lorsqu'il favorise l'évasion fiscale.

étude récente de l'historien Peter Hug (2000, 2002), basée sur les archives fédérales et de l'ASB, qui révèle une histoire radicalement différente et confirme qu'à son origine déjà, le secret bancaire était conçu dans la perspective de faciliter l'évasion et la fraude fiscales.<sup>44</sup> Cette étude apporte plusieurs éclairages intéressants.

Premièrement, l'étude établit les véritables motifs à l'origine de l'introduction du secret bancaire. Hug (2000, 2002) analyse le contexte des années 20 et 30, marqué par la multiplication des enquêtes d'agents fiscaux allemands et français et l'éclatement d'un certain nombre de grandes affaires aux effets dévastateurs. Une illustration exemplaire du climat de l'époque est un cas datant de 1932 et impliquant la Banque commerciale de Bâle, dont les directeur et sous-directeur ont été surpris par la police française en compagnie de certains de leurs plus prestigieux clients en flagrant délit d'organisation d'évasion fiscale. La banque fera faillite à la suite de cette affaire. Ce cas au retentissement considérable a incité les titulaires de comptes en Suisse à retirer en masse leurs avoirs des banques suisses, qui ont vu leurs coffres se vider progressivement et les investisseurs fuir vers des cieux plus cléments. L'introduction de la loi de 1934, qui visait à rassurer une clientèle déstabilisée, a été d'une efficacité remarquable, avec une progression de 28% du volume des sommes gérées par les banques suisses durant les trois années suivantes.<sup>45</sup> Cette mesure a cependant aussi suscité de vives irritations internationales, ainsi que des réactions en chaîne dans d'autres places financières (Palan 2002 : 161s). L'élévation de la violation du secret bancaire au rang de délit pénal en 1934 n'est qu'un épisode parmi d'autres de la stratégie des grandes banques helvétiques et des autorités fédérales de transformer la Suisse en un pays de refuge pour les capitaux étrangers visant à échapper aux fiscs nationaux ; stratégie qui a débuté avant même la Première Guerre mondiale avec le développement du compte-joint par exemple (Guex 2002a : 65-6).

Deuxièmement, l'étude retrace la naissance du mythe d'un secret bancaire destiné à protéger les personnes persécutées par le régime nazi, qui n'est en fait né qu'en 1966 dans un article

---

<sup>44</sup> Relevons que Hug n'est pas le premier à avoir contesté le mythe établi par les banques sur les origines du secret bancaire. Nicholas Faith (1983) avait déjà révélé la supercherie en 1983, avec cependant moins de retentissements.

<sup>45</sup> A noter que la loi de 1934 a aussi permis d'imposer une contrepartie, à savoir une surveillance limitée des banques par l'État fédéral.

anonyme du bulletin du Crédit suisse. À cette époque, le Congrès américain avait inscrit à son ordre du jour un projet législatif contre la fuite des capitaux et se montrait particulièrement critique à l'égard des législations sur le secret bancaire (Hug 2000, 2002).

Enfin, l'étude révèle l'incroyable et inespéré succès que cette nouvelle version de l'histoire a connu. Le mythe a contribué à immuniser le secret bancaire contre les attaques dont il faisait l'objet. Au Congrès américain, les critiques contre un secret bancaire suisse auréolé d'une caution morale ont été modérées et revues à la baisse. Même des adversaires notoires du secret bancaire, qu'on ne peut soupçonner de complaisance à l'égard des banques, tel Jean Ziegler ou Theodore Reed Fehrenbach, ont repris la nouvelle version de l'histoire (Hug 2000, 2002). À cela c'est ajouté le climat de guerre froide naissant de l'après Seconde Guerre mondiale, qui a aussi été salubre pour le secret bancaire suisse, car l'agenda international a été dominé par la rivalité qui opposait les puissances occidentales au bloc communiste.

Ce « démontage du mythe » montre que la préoccupation première derrière le renforcement de la législation suisse sur le secret bancaire suisse n'était pas de protéger les titulaires de comptes en Suisse persécutés par le régime nazi, même s'il a contribué à le faire.<sup>46</sup> L'intention des décideurs politiques avait davantage à voir avec le projet moins altruiste de faciliter l'évasion fiscale et de sauvegarder les intérêts de la place financière suisse. La force des résultats de l'étude de Hug est de montrer que ni les archives fédérales, ni celle de l'ASB ne font mention d'un argument relatif à la protection des biens des personnes persécutées par le régime nazi. Ce n'est qu'à partir des années 60 que les banquiers évoquèrent cet argument pour défendre leur image dans les pays anglo-saxons.

## **Les limites au secret bancaire**

Le secret bancaire suisse n'est pas absolu et l'est de moins en moins. Durant les trente dernières années, la législation suisse sur le secret bancaire a connu toute une série

---

<sup>46</sup> Les personnes de confession juive ont peut-être été parmi les bénéficiaires de la nouvelle législation ; elles n'en étaient néanmoins certainement pas les premières visées. À noter que ce même secret bancaire a rendu particulièrement ardues les tentatives des victimes de la Shoa et de leurs descendants de récupérer la fortune qu'ils avaient tenté de protéger en Suisse.

d'adaptations et de nouvelles normes de droit pénal et administratif ont été adoptées afin de réduire les possibilités d'abus. Il est intéressant de noter que ces innovations et limitations à l'application du secret bancaire font en règle générale suite à des pressions internationales ou à l'éclatement d'affaires, telles la retentissante affaire Marcos ou, plus récemment, l'affaire Abacha, qui jouent un rôle très néfaste en terme d'image. Selon les juristes, une comparaison temporelle de la quantité de renseignements et de documents bancaires transmis aux autorités pénales judiciaires à l'étranger confirmerait la mutation considérable qu'a connue la législation suisse sur le secret bancaire (Bernasconi 1996 : 21; Vasseur 1990).<sup>47</sup>

Cependant, si la Suisse a certes introduit ces dernières années tout un dispositif légal visant à combattre les abus en matière de criminalité économique, la législation sur l'entraide internationale dans le cadre de procédures fiscales demeure très restrictive. La portée de la législation suisse sur le secret bancaire s'est progressivement rétrécie à son noyau dur, à savoir l'évasion et la fraude fiscales ; et aujourd'hui, ce ne sont quasiment plus que les clients et les fonds placés en Suisse pour de tels motifs qui sont encore légalement protégés par le secret bancaire.

### ***L'entraide internationale***

Dans le domaine de l'entraide internationale, le régime mis en place à partir des années 70, basé sur les principes de proportionnalité,<sup>48</sup> de double incrimination,<sup>49</sup> de spécialité<sup>50</sup> et de réciprocité,<sup>51</sup> permet la levée du secret bancaire et la transmission d'informations aux autorités étrangères pour les délits relevant du droit pénal suisse. Cependant, dans la mesure où la soustraction fiscale – par opposition à l'escroquerie fiscale –

---

<sup>47</sup> Relevons que cet accroissement quantitatif des documents transmis aux autorités étrangères est probablement autant un effet du développement de la législation suisse, qu'une conséquence de l'accroissement des flux de capitaux.

<sup>48</sup> Le principe de proportionnalité exige un rapport proportionné entre, d'une part, la gravité de l'infraction poursuivie à l'étranger et, d'autre part, l'importance des conséquences liées à l'exécution de la demande d'entraide.

<sup>49</sup> Le principe de double incrimination signifie qu'un pays n'accorde l'entraide que pour un acte qui est punissable également selon son propre droit pénal.

<sup>50</sup> Le principe de la spécialité implique que les renseignements obtenus par voie de l'entraide ne peuvent dans l'État requérant ni être utilisés aux fins d'investigations, ni être produits comme moyens de preuve dans une procédure pénale visant une infraction pour laquelle l'entraide est exclue.

<sup>51</sup> Le principe de réciprocité stipule qu'il n'est donné suite à une demande d'entraide que si le pays requérant assure la réciprocité.

est un simple délit administratif en droit suisse, les demandes d'entraide en la matière sont considérées comme irrecevables.<sup>52</sup> La politique suisse en matière d'échange de renseignements fiscaux avec l'étranger demeure donc très restrictive.

### *L'entraide judiciaire*

Les principes de double incrimination et de spécialité jouent un rôle particulièrement crucial dans la politique d'entraide judiciaire menée par la Suisse. Du fait du principe de double incrimination, l'entraide en matière de soustraction fiscale n'est pas accordée, dans la mesure où elle n'est pas considérée en droit suisse comme un délit pénal mais comme un délit administratif. Certaines brèches dans le respect du principe de double incrimination ont visé à en réduire la portée. La Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (CEEJ), conclue par le Conseil de l'Europe en 1959 et entrée en vigueur pour la Suisse en 1967, ne conserve ce principe qu'en cas d'application de mesures coercitives. Cependant, dans la mesure où les infractions fiscales sont exclues du champ d'application du traité, les effets de cette entorse demeurent limités.

Quant au principe de spécialité, il assure les clients des banques suisses que les informations obtenues dans le cadre d'une procédure pénale, un délit d'initié par exemple, ne peuvent être utilisées dans une autre procédure, de nature fiscale en particulier. Ce principe pose par exemple un obstacle à la coopération entre la Suisse et les États-Unis dans le domaine des délits d'initiés. Le Tribunal fédéral considère en effet que les règles de publicité des procédures judiciaires aux États-Unis sont incompatibles avec la loi suisse qui commande de garder les informations transmises confidentielles en vertu du secret bancaire.

---

<sup>52</sup> Les différentes terminologies associées à l'évasion et à la fraude fiscales peuvent être source de confusions. L'expression évasion fiscale désigne les activités d'évitement fiscale utilisant des échappatoires légales (le terme d'optimisation fiscale est donc un synonyme de celui d'évasion fiscale), tandis que la fraude ou l'infraction fiscale regroupe les opérations soustrayant de manière illicite des fonds aux autorités fiscales. Pour paraphraser un ancien Chancelier britannique, la différence entre l'évasion et la fraude fiscales réside dans l'épaisseur de la prison qui les sépare (The Mystery of the Vanishing Taxpayer, *The Economist*, 27.01.2000). Le droit suisse distingue deux variantes de la fraude fiscale : la soustraction fiscale, qui renvoie à l'omission de déclarer certains revenus et qui est un délit administratif, et l'escroquerie fiscale, qui implique la falsification de documents (ce qui n'inclut pas une déclaration d'impôt incomplète), la tromperie astucieuse, ou des montants importants en jeu. Pour complexifier encore ces problèmes de terminologie et aggraver la confusion, le terme d'évasion fiscale est souvent employé par le droit suisse pour décrire la soustraction fiscale et la fraude fiscale, l'escroquerie fiscale.

Basés sur ces principes, les principaux instruments juridiques suisses en matière d'entraide internationale – à savoir la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (1967), la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (1983) et divers traités bilatéraux dont le précurseur et le plus important est le traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la Suisse et les États-Unis (1977) (Aubert 1996, 1997; Bernasconi 1996) – sont conformes au principe central de l'entraide internationale pratiquée par la Suisse : l'entraide n'est pas octroyée en matière d'infractions fiscales, sauf si la procédure étrangère vise une escroquerie fiscale.

### *L'entraide administrative*

La politique d'entraide administrative menée par la Suisse est extrêmement restrictive. Dans le domaine de la surveillance bancaire et boursière, les organes de surveillance suisses sont autorisés à transmettre certaines informations à leur équivalent étranger, à certaines conditions précises : les renseignements transmis ne peuvent être utilisés qu'à des fins de surveillance (principe de spécialité), doivent être liés par le secret professionnel et de fonction et ne pas concerner des clients individuels.<sup>53</sup>

Le régime en vigueur en matière d'assistance administrative en matière pénale autorise l'Autorité de contrôle et le Bureau de communication à échanger des renseignements avec des autorités étrangères analogues sous certaines conditions ; il est notamment limité strictement au domaine de la lutte contre le blanchiment.

L'assistance administrative suisse en matière de douane est également très limitée et fait l'objet de nombreuses critiques de la part de l'UE et de l'Office européen en matière de lutte anti-fraude (OLAF), qui reprochent notamment à la Suisse sa définition trop étroite de la notion de fraude (DFAE/DFP 2001 : 31s).

Enfin l'assistance administrative en matière fiscale suisse, domaine qui nous concerne en priorité, est très restreinte. Dans des cas limités, en particulier celui des Conventions de double imposition ratifiées par la Suisse, la politique suisse d'entraide internationale prévoit

---

<sup>53</sup> Voir les dispositions relatives à l'entraide administrative internationale en matière bancaire, boursière et de fonds de placement.



certaines procédures d'assistance administrative. Cependant, l'échange d'informations prévu se limite aux informations nécessaires à l'application de la convention.<sup>54</sup> Les États-Unis bénéficient néanmoins d'un régime particulier dans le domaine de l'entraide administrative fiscale. Ce cas particulier est abordé dans un autre chapitre (voir le chapitre sur l'OCDE).

### ***Le devoir de diligence et la transmission des informations aux autorités***

À la suite de l'affaire Chiasso,<sup>55</sup> les banques suisses ont souscrit en 1977 à certaines règles d'autorégulation,<sup>56</sup> qui imposent la vérification de l'identité du véritable ayant-droit économique d'un compte et interdisent de prêter une assistance active à la fuite des capitaux et aux manœuvres visant à tromper les autorités suisses ou étrangères.

Aujourd'hui, au moment critique d'entrer en relation d'affaires, tout intermédiaire financier – et pas seulement les banques – doit en principe se plier à quatre obligations : vérifier l'identité du cocontractant,<sup>57</sup> identifier l'ayant droit économique de la transaction, clarifier l'arrière-plan économique et établir et conserver pendant 10 ans les documents y ayant trait. Par conséquent, il n'existe pas en Suisse de comptes anonymes (l'identité de la personne qui ouvre le compte n'est pas connue de l'établissement bancaire), mais uniquement des comptes numérotés (le nom du créancier ou du déposant est remplacé par un numéro, mais la banque connaît le titulaire du compte). La surveillance du respect de ces obligations est assurée par la Commission fédérale des banques pour le secteur bancaire, l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (rattaché à l'Administration fédérale des finances) pour le secteur para-bancaire, et l'Office fédéral des assurances privées pour le secteur des assurances (DFAE/DFP 2001 : 12).

---

<sup>54</sup> Pour les quelques exceptions à cette règle, voir Oberson (2002 : 2-4).

<sup>55</sup> L'affaire Chiasso fait référence à la participation active de certains responsables de la filiale du CS à Chiasso aux activités d'évasion et de fraude fiscales d'Italiens fortunés.

<sup>56</sup> Voir la Convention relative à l'obligation de diligence lors de l'acceptation de fonds et à l'usage du secret bancaire (CDB).

<sup>57</sup> Règle dite du « connais ton client » ou *know your customer*.

De plus, depuis le milieu des années 90, les cas où les banques ont l'obligation de communiquer aux autorités les soupçons de malversations se sont multipliés. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 1998, la loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier (LBA) impose aux banquiers l'obligation d'avertir les autorités – à savoir le Bureau de communication, rattaché à l'office fédéral de la police – dès qu'ils soupçonnent un cas de blanchiment.<sup>58</sup> Et depuis avril 2000, ces dispositions ont été étendues à l'ensemble des intermédiaires financiers, dont la définition est très large, puisqu'elle inclut avocats, hôteliers, agents immobiliers, agents de change, joailliers, Poste et CFF, par exemple.<sup>59</sup> L'ensemble de ces intermédiaires financiers doivent se soumettre à certaines obligations organisationnelles (personnel formé à la lutte contre le blanchiment des capitaux et contrôle interne), aux obligations de diligence (*know your customer*, vérification du véritable ayant-droit économique, clarification de l'arrière-plan économique et conservation des documents), ainsi qu'à la surveillance d'un organisme d'autorégulation ou, à défaut, à celle de l'Autorité de contrôle.

L'argent des dictateurs (clients-potentats) a également été problématique pour les banques suisses, auprès desquelles des fonds appartenant au président philippin Ferdinand Marcos, au chef d'État haïtien Jean-Claude Duvalier, au dictateur indonésien Suharto, au clan Salinas, au président nigérian Sani Abacha et à l'ancien dictateur congolais Mobutu, entre autres, ont été retrouvés. Depuis mars 1998, les directives de la Commission fédérale des banques relatives à la prévention et à la lutte contre le blanchiment d'argent contiennent des instructions concernant le traitement particulier des avoirs des personnes exposées

---

<sup>58</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> août 1990, le code pénal suisse réprime le blanchiment d'argent (art. 305bis), qui est défini comme un acte d'entrave à l'identification, à la découverte et à la confiscation de valeurs patrimoniales provenant d'un crime. Et depuis le 1<sup>er</sup> août 1994, l'article 305ter, 2<sup>ème</sup> alinéa, du code pénal confère au banquier le droit de transmettre aux autorités les informations lorsqu'il soupçonne un cas de blanchiment. Notons que la définition suisse du blanchiment d'argent, qui inclut tous les fonds d'origine criminelle (trafic de drogue, corruption, etc.), demeure néanmoins restreinte, en particulier parce que la fraude fiscale n'est pas considérée comme un délit. Au contraire, dans le cadre de la directive communautaire sur le blanchiment d'argent sale, la fraude fiscale suffit pour tomber sous le coup de la législation, car la fraude fiscale y est considérée comme un délit préalable au blanchiment. Paradoxalement, en droit suisse, la fraude contre des personnes (mais pas contre l'État), c'est-à-dire le droit commun, est un crime préalable au blanchiment.

<sup>59</sup> La Loi sur les jeux de hasard et les maisons de jeu, adoptée par le Parlement en décembre 1998, inclut également les instituts de jeu dans la liste des intermédiaires financiers. Ils sont donc également soumis aux obligations de la LBA.

politiquement : il est exigé de l'intermédiaire financier une vigilance accrue lors de l'acceptation et dans la gestion de fonds déposés par des personnes qui occupent des fonctions publiques importantes ou des personnes ou des sociétés qui leurs sont proches. La recherche et le blocage des avoirs des potentats peut se fonder sur divers instruments juridiques : la LBA, s'il y a des soupçons fondés quant à l'origine délictueuse des fonds ; des arrêts ou ordonnances de durée limitée du Conseil fédéral afin de geler les comptes bancaires lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige ; ou dans le cadre de la coopération avec les tribunaux internationaux.

Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2000, les dispositions du code pénal relatives à la corruption (art. 322) ont été modifiées. Elles répriment la corruption passive et active d'agents publics étrangers. Ces modifications ont été introduites afin de rendre l'ordre réglementaire suisse compatible avec la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers que la Suisse a ratifiée le 31 mai 2000. Pour mémoire : auparavant, les entreprises suisses pouvaient déduire fiscalement les pots-de-vin offerts aux fonctionnaires étrangers !

## **L'efficacité de la législation suisse**

La question des effets du dispositif réglementaire adopté par la Suisse ne concerne pas directement notre propos et, qui plus est, il s'agit d'une question empirique difficile à évaluer. Notons néanmoins que la Suisse demeure soumise à diverses critiques relatives moins aux aspects légaux, qu'à la mise en pratique de sa réglementation. Le très controversé rapport Montebourg de 2001 estime que les mesures helvétiques ne seraient que de la poudre aux yeux dans la mesure où les institutions politiques et judiciaires manqueraient de volonté et de moyens pour les implémenter (Montebourg 2001).<sup>60</sup> Les services juridiques et administratifs chargés de la régulation de la place financière suisse souffrent, il est vrai, d'un manque chronique de moyens en personnel et en compétences techniques. Ces insuffisances se sont

---

<sup>60</sup> Il s'agit en fait du Rapport de la Mission d'information de l'Assemblée nationale française sur le blanchiment en Suisse, dont le rapporteur principal était le parlementaire socialiste Arnaud Montebourg ; d'où le nom de Rapport Montebourg. À noter que la Suisse n'est pas le seul pays à avoir été soumis à un tel examen : la Mission d'information de l'Assemblée nationale française sur le blanchiment a également publié de tels rapports consacrés à Monaco, au Liechtenstein, au Luxembourg, à la Grande-Bretagne et à la France.

notamment révélées au travers des crises qu'ont connues l'Autorité de contrôle en matière de blanchiment et le Bureau de communication. Ces difficultés d'application de la LBA ont aussi été soulignées par le rapport de la commission de gestion du Conseil national de juin 2001. Une étude de Giannakopoulos et Auchlin (2000) affirme également que l'arsenal légal suisse anti-blanchiment ne jouit que d'une efficacité limitée, en particulier du fait de la structure fédérale de l'État suisse.<sup>61</sup> Le principe de l'autorégulation sur lequel la LBA est basée a aussi ses limites. En particulier, il confronte les banquiers à des exigences contradictoires : entre courtiser la clientèle et exercer un travail de contrôle et de surveillance. Cette contradiction se répercute au niveau de la banque, qui fait face aux pressions discordantes de la concurrence et de l'autorégulation (Froidevaux 2002). Ensuite, la distinction légale entre fraude fiscale et blanchiment d'argent pose des difficultés pratiques, dans la mesure où l'argent gris et l'argent noir utilisent les mêmes circuits (Bertossa 2002). De plus, les procédures lourdes et les nombreuses voies de recours que connaît le droit suisse limitent les opportunités de lever le secret bancaire et minent l'efficacité de l'entraide judiciaire internationale.<sup>62</sup> Enfin, les « affaires » n'épargnent toujours pas la Suisse, à l'instar de la récente affaire Abacha.

Cependant, malgré ces difficultés pratiques de mise en œuvre du dispositif légal anti-blanchiment, la législation suisse jouit d'une reconnaissance internationale certaine. Les organismes internationaux, tel le Groupe d'action financière contre le blanchiment de capitaux (GAFI), le Forum pour la stabilité financière (FSF) ou le Programme d'imposition du secteur financier (FSAP) du FMI,<sup>63</sup> reconnaissent unanimement les adaptations entreprises par la

---

<sup>61</sup> Relevons néanmoins que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les compétences du Ministère public de la Confédération dans le domaine de la lutte contre le crime organisé ont été étendues. Les infractions telles que le blanchiment d'argent et la participation à une organisation criminelle sont soumises à la juridiction fédérale si les actes punissables ont été commis pour une part prépondérante à l'étranger ou si les actes punissables ont été commis dans plusieurs cantons sans qu'il y ait de prépondérance évidente dans l'un d'entre eux.

<sup>62</sup> Notons cependant qu'une révision de la Loi sur l'entraide internationale en matière pénale, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1997, vise à répondre à cette critique : la durée des procédures d'exécution a été sensiblement écourtée par la limitation des possibilités de recours ; le cercle des personnes légitimées à recourir a été restreint à celles touchées directement et personnellement par la procédure d'entraide ; la présence en Suisse de personnes qui participent à la procédure à l'étranger a été autorisée, entre autres.

<sup>63</sup> La Suisse a accepté de se soumettre à une évaluation du FSAP. Celui-ci a rendu en juin 2002 des conclusions globalement positives sur la régulation de la place financière suisse, assorties de quelques bémols, notamment par rapport aux gérants de fortune indépendants et à la dispersion des organes de surveillance.

Suisse, qui passe, en matière de lutte contre le blanchiment, pour l'un des meilleurs élèves de la classe.

## ***Les menaces pesant sur le secret bancaire suisse***

Les pressions exercées sur le secret bancaire suisse proviennent de diverses sources. Premièrement, le second cycle de négociations bilatérales entre la Suisse et l'Union européenne, débuté en juin 2002 et achevé en 2004,<sup>64</sup> contenait quatre dossiers qui concernaient plus ou moins directement la place financière suisse : la libéralisation des services financiers, la lutte contre la fraude douanière, la participation aux accords Schengen et Dublin, ainsi que la fiscalité de l'épargne. Les trois premiers dossiers affectaient essentiellement la législation suisse sur le secret bancaire du fait de l'exigence européenne que la Suisse reprenne sa directive sur le blanchiment d'argent. Or, la fraude fiscale suffit pour tomber sous le coup de la législation communautaire sur le blanchiment d'argent sale. Le dossier sur la fiscalité de l'épargne inquiétait quant à lui le plus directement les intérêts de la place financière helvétique ; il est étudié en détail dans le cadre de ce travail. Deuxièmement, l'OCDE exerçait une pression croissante sur les législations sur le secret bancaire au travers de ses travaux sur la concurrence fiscale dommageable et sur l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales. Ces cas font également l'objet d'une analyse approfondie. Troisièmement, certains pays ont entrepris des démarches bilatérales pour négocier avec les autorités ou les banques suisses des aménagements particuliers. C'est notamment le cas des États-Unis, qui ont imposé aux

---

<sup>64</sup> Ce nouveau cycle de négociations bilatérales comprenait certains laissez-pour-compte du premier paquet d'accords bilatéraux (services, imposition des pensions des fonctionnaires retraités de la CE vivant en Suisse, produits agricoles transformés, environnement, statistiques, programmes médias, programmes éducation/formation professionnelle/jeunesse), plus deux dossiers exigés par l'UE – la lutte contre la fraude douanière et la fiscalité de l'épargne – ainsi qu'une demande suisse – la participation aux accords Schengen et Dublin.

banques sises hors des États-Unis le système dit de l'intermédiaire qualifié (QI). Cependant, la mise en place de ce système n'est pas le produit d'une négociation interétatique, mais d'un arrangement obtenu entre l'IRS, le fisc américain, et les banques étrangères. Ce cas ne fait en conséquence pas l'objet d'une étude séparée, mais est abordé dans le chapitre consacré aux travaux de l'OCDE. Quatrièmement, certaines démarches unilatérales ont également eu un impact certain sur la place financière suisse ; par exemple les amnisties fiscales ou les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment celle mettant en question la différenciation entre soustraction et escroquerie fiscales, du fait de l'impossibilité de l'auto-inculpation. La différenciation entre soustraction et escroquerie fiscales devient conséquemment de plus en plus difficile à tenir. Cependant, ces initiatives ne prennent pas la forme d'une négociation internationale et sont donc de peu d'enseignement pour nos questions de recherche. Enfin, relevons que ces diverses démarches ne sont pas indépendantes les unes des autres. Par exemple, les Quinze pays membres de l'UE et les États-Unis sont membres de l'OCDE et utilisent donc ce relais pour renforcer des pressions déjà exercées au niveau bilatéral.

Les pressions sur le secret bancaire ne provenaient pas seulement de différentes sources ; elles ont également pris des formes diverses. Les adaptations concrètes exigées de la place financière suisse sont essentielles à la compréhension du problème. De plus, les exigences formulées envers la place financière suisse ont varié sensiblement. Pour chaque cas, il y a des nuances importantes. Ainsi, si les pressions sur le secret bancaire suisse se renforcent mutuellement, elles émanent néanmoins aussi de projets distincts aux origines et aux objectifs différents.

### ***L'imposition à la source***

La lutte contre l'évasion et la fraude fiscales pourrait passer par l'effet dissuasif d'un impôt à la source, dont l'efficacité et l'impact varient selon le taux de l'imposition, l'étendue de son application et le choix entre le système de l'agent débiteur ou celui de l'agent payeur. Le principe de l'agent débiteur (l'émetteur d'un titre financier) signifie que l'impôt à la source

est prélevé auprès du débiteur de la prestation imposable. Le principe de l'agent payeur implique quant à lui que l'impôt à la source est payé auprès de l'organisme qui verse les intérêts au bénéficiaire final, soit en principe la banque.

La Suisse prélève un impôt à la source de 35% selon le système de l'agent débiteur et l'UE a finalement retenu une alternative au système d'échange d'informations automatique : la possibilité d'introduire une retenue à la source selon le système de l'agent payeur, dont le taux a progressivement atteint 35%.<sup>65</sup> L'impôt anticipé suisse n'est pas dû sur les rendements de capitaux mobiliers de source étrangère, quant bien même ils sont versés par des agents payeurs sis en Suisse. Inversement, l'impôt anticipé vise les rendements de capitaux mobiliers de source suisse, indépendamment du lieu de résidence du bénéficiaire. Au contraire, dans le cadre du projet communautaire, les lieux de résidence de l'agent payeur et du bénéficiaire sont déterminants pour l'assujettissement à l'impôt (Oberson 2002). Cette différence quant au choix du système s'explique par la nature du problème à juguler. L'impôt anticipé suisse est basé sur le système de l'agent débiteur, car son objectif est de lutter contre la non-déclaration des impôts suisses. L'UE cherche quant à elle à protéger le substrat fiscal de ces États membres, problème auquel l'impôt anticipé suisse n'offre aucune solution.

Le système de l'agent payeur est plus vulnérable à l'évasion et à la fraude fiscales, car il est plus aisé de délocaliser un agent payeur qu'un débiteur. Pour surmonter cette difficulté, le système présuppose l'adoption de mesures équivalentes par les places financières concurrentes. En conséquence, les États membres de l'UE ont conditionné l'entrée en vigueur de la directive sur la fiscalité de l'épargne à l'adoption de mesures identiques par les territoires dépendants et associés des États membres de l'UE et de mesures équivalentes par les principales places financières concurrentes.

Au sein de l'OCDE, l'option d'une imposition à la source n'a pas été retenue. Elle avait pourtant été suggérée par le Commissaire européen en charge des questions fiscales, Mario Monti, et représente la solution privilégiée par certains pays membres de l'organisation, notamment la Suisse.

---

<sup>65</sup> Initialement, la progression prévue proposait 15% à partir de 2004, 20% à partir de 2007 et 35% en 2010. L'entrée en vigueur de l'accord sera néanmoins reportée au 1<sup>er</sup> juillet 2005, ce qui repousse les échéances fixées.

## ***L'échange d'informations***

La lutte contre la fraude fiscale pourrait également passer par un système d'échange d'informations, dont l'efficacité et l'impact sont fonction de l'étendue de son application, du choix d'un système de déclaration automatique ou sur requête, ainsi que du type de procédures requises, pénales ou administratives. L'entraide judiciaire internationale est l'assistance que s'accordent les autorités judiciaires de différents pays, tandis que l'entraide administrative internationale désigne la collaboration entre les autorités administratives de différents pays, par exemple entre autorités fiscales ou entre autorités de surveillance.

À la fois l'OCDE et de l'UE ont retenu l'option de l'échange d'informations, mais selon des modalités très différentes. Le projet de l'OCDE prévoit l'échange d'informations en matière fiscale sur demande uniquement et sur la base de l'assistance judiciaire et administrative. À l'inverse, la directive communautaire sur la fiscalité de l'épargne prévoit l'échange d'informations automatique aux autorités du pays de résidence du détenteur du compte ; donc, par définition, sur la base de l'assistance administrative. La Suisse, quant à elle, n'accorde l'entraide judiciaire que dans le cadre de l'escroquerie fiscale et limite strictement l'assistance administrative (voir plus haut). Par conséquent, la Suisse ne connaît pas l'échange d'informations en matière de soustraction fiscale. L'exception à cette règle est le système de l'intermédiaire qualifié, qui impose aux banques suisses la transmission des informations concernant les clients américains détenteurs de titres américains.

## ***Les acteurs et les produits financiers concernés***

L'impact des systèmes d'imposition à la source et d'échange d'informations varie aussi en fonction des acteurs et des produits financiers concernés. Plus le champ d'application d'un impôt à la source ou d'un système d'échange de renseignements est restreint, plus leur efficacité est amoindrie, car leurs lacunes peuvent être exploitées pour échapper à l'imposition ou à l'échange de renseignements.



Le projet de l'OCDE est le plus large : l'échange d'informations sur requête est prévu pour tout revenu et concerne à la fois les personnes physiques et morales.<sup>66</sup>

Le champ d'application de la directive communautaire sur la fiscalité de l'épargne est plus restreint. Limité aux intérêts versés à, et aux informations recueillies par, un agent payeur sis dans l'UE sur un résident d'un autre État membre, il s'est progressivement réduit aux revenus sous forme d'intérêt, exclut pratiquement les eurobonds et ignore d'autres types de rendement de fortune, notamment les dividendes. De plus, seuls les intérêts versés aux personnes physiques, par opposition aux personnes morales, sont concernés.

La définition de l'impôt anticipé suisse est plus large que le projet de directive communautaire. Premièrement, l'objet de l'impôt suisse concerne non seulement les intérêts de l'épargne, mais aussi les rendements d'obligations, de participations, de parts de fonds de placement et d'avoirs de clients. Deuxièmement, l'impôt anticipé suisse frappe les rendements de capitaux mobiliers versés aussi bien à des personnes physiques que morales.

### ***Autres mesures de lutte contre la fraude fiscale***

Un élargissement de la définition du blanchiment d'argent, promu par le GAFI et l'UE, est une autre possibilité pour lutter contre la fraude fiscale dans la mesure où les standards nationaux et internationaux en matière de blanchiment d'argent s'appliqueraient dès lors également à la fraude fiscale.

Enfin, une dernière et plus radicale mesure de lutte contre la fraude fiscale est l'amnistie fiscale, dont l'efficacité dépend des mesures punitives appliquées aux fonds amnistiés. Le gouvernement italien a adopté en novembre 2001 une amnistie fiscale particulièrement généreuse (une modeste taxe de 2,5% a été appliquée aux fonds rapatriés), qui a permis, selon les estimations, de rapatrier en Italie 50 milliards d'euro. En 2003, l'Allemagne appliqua à son tour une amnistie fiscale (les revenus de l'épargne rapatriée ont été taxés à 25%), suivie peu après par la Belgique (taxe de 6 à 9% appliquées aux capitaux rapatriés).

---

<sup>66</sup> Formellement, l'exercice de l'OCDE ne concernait à son origine que les entreprises (voir §12 du rapport 1998).

Ce chapitre de mise en contexte a permis de spécifier le contexte régional et international dans lequel les pressions exercées sur le secret bancaire suisse ont pris place, de décrire le secret bancaire suisse, en particulier d'en comprendre les spécificités afin de mesurer l'ampleur des défis que ces pressions représentent, ainsi que de définir ces pressions, leurs origines et leurs ambitions. Nous passons maintenant au chapitre théorique, qui débute par une brève description de nos variables dépendantes et se poursuit par l'identification des variables indépendantes.

## ***Les enjeux théoriques***

### ***Les variables dépendantes***

Afin que les pressions exercées sur le secret bancaire suisse soient effectives, c'est-à-dire qu'un projet de coopération aboutisse et soit effectif, il faut que les trois problèmes de coopération que nous avons identifié en introduction – l'absence d'intérêts mutuels en faveur de la coopération, les problèmes d'action collective et d'externalités -, soient résolus. En d'autres termes, il faut que l'enjeu de la concurrence fiscale dommageable s'immisce sur l'agenda, qu'une solution coopérative soit sélectionnée et que les standards internationaux choisis soient adoptés et respectés par les juridictions en mesure de ruiner les bénéfices de la coopération. L'initiation, l'adoption et la diffusion politiques représentent nos variables dépendantes (Anderson 1994; Jones 1977). Cette différenciation en trois étapes du processus nécessite quelques précisions.

Le processus de décision ne respecte pas strictement ces différentes phases. Les critiques de l'approche des cycles du processus politique (*stages heuristic* ou *policy cycle*) ont montré que la formation des politiques publiques ne suit pas un processus strictement linéaire : les frontières entre étapes sont arbitraires ; elles ne se succèdent pas systématiquement dans l'ordre établi et il existe des phénomènes de feedback, car le processus de décision est cyclique et interactif (Anderson 1994; Sabatier 1999: 7; Zahariadis 1999: 89).<sup>67</sup> Il y a cependant un effet de cascades, chacune des phases dépendant du succès de la précédente :

---

<sup>67</sup> En particulier, Sabatier et Jenkins-Smith présentent leur approche des coalitions advocatives comme une critique et une alternative au paradigme du cycle politique.

sans mise sur agenda, pas de décision politique ; et sans décision politique, la question de sa diffusion ne se pose pas.

Un commentaire plus fondamental concerne la grossièreté de la séparation du processus politique en trois phases ; en particulier l'occultation de la phase cruciale de définition du problème (*issue framing*). Les théories consacrées à l'étude de l'impact des médias ont été les premières à s'intéresser à la notion de *framing* ; qui se distingue de la mise sur agenda – ce à quoi les individus pensent – et renvoie à la manière dont un problème est présenté (Tversky and Kahneman 1986). Dans le cadre de notre étude, nous définissons le *framing* comme le processus d'identification des principaux paramètres du problème et de génération de propositions concrètes. La manière dont un enjeu ou problème est défini (*framed*) détermine les évidences factuelles pertinentes, les solutions ou alternatives considérées, les acteurs participants au processus et, de manière ultime, les gagnants et les perdants (Jeon and Haider-Markel 2001). Nos analyses empiriques ont mis en évidence l'importance de cette phase de définition de l'enjeu, que nous situons entre celles de l'initiation et de l'adoption politiques. Le *framing* se distingue de l'initiation politique, car la mise sur agenda est le moment où un enjeu devient important sur l'agenda politique, tandis que le *framing* est le processus de structuration de l'enjeu au travers duquel un problème abstrait est traduit en un ensemble de propositions concrètes. Cette phase se distingue également de l'adoption politique, car le *framing* concerne la sélection des options disponibles, tandis que l'adoption politique concerne le choix en faveur de l'une de ces alternatives.

Nous avons introduit dans notre étude d'autres éléments de complexification des catégories relativement rudimentaires de l'initiation, l'adoption et la diffusion politiques. Ainsi, la phase d'adoption politique renvoie à deux questions distinctes : les acteurs coopèrent-ils ou non, c'est-à-dire parviennent-ils à s'entendre sur une politique publique ou un projet de coopération ? Et si oui, sur quelle option, c'est-à-dire quelle solution coopérative choisissent-ils ? La première question pose le problème de la résolution des problèmes de coopération, tandis que la seconde informe sur la distribution des coûts et bénéfices de la décision adoptée ou du projet coopératif retenu. Cette distinction s'applique aussi pour la phase de diffusion

politique. Ainsi, la question de la diffusion ou non de la coopération aux États tiers est complétée par celle de l'étendue de leur éventuel alignement.

### ***L'identification des variables indépendantes***

Les différentes perspectives théoriques de la politique comparée et des relations internationales peuvent être classées selon la variable indépendante à laquelle elles attribuent un rôle prépondérant dans l'enchaînement causal. L'une des classifications avérées distingue les cadres théoriques selon le poids accordé aux intérêts (rationalisme), le rôle attribué aux idées (cognitivisme) et l'impact imputé aux institutions (institutionnalisme).

Cette typologie, qui n'est évidemment pas la seule concevable, présente néanmoins plusieurs avantages. Elle est synthétique et adaptée à nos questions de recherche. Elle résume bien le problème qui nous concerne, c'est-à-dire la compréhension de la nature et des effets des pressions s'exerçant sur le secret bancaire suisse. Elle permet de formuler des hypothèses très contrastées par rapport à nos questions de recherche. Qui plus est, le débat entre ces approches, en particulier celui entre rationalistes et constructivistes ou cognitivistes, est actuellement prééminent dans les disciplines de la politique comparée et des relations internationales (Fierke and Joergensen 2001; Zehfuss 2002).<sup>68</sup> Cette classification fait aussi apparaître les isomorphismes entre l'étude des relations internationales et l'analyse des politiques publiques (Garrett and Weingast 1993; Hall 1997; Hasenclever, Mayer and Rittberger 1997). Elle montre, entre autres, que la séparation qui a prévalu longtemps entre sciences politiques et relations internationales n'est qu'artificielle et que, dans les faits, politiques domestiques et relations internationales sont sous-tendues par les mêmes

---

<sup>68</sup> Une alternative à cette classification est celle proposée par Rosenau, basée sur les niveaux d'analyse (l'État, les acteurs non-étatiques, sub-, supra- et trans-étatiques, ou le système). Cette typologie, encore certes appliquée par certains (Viotti and Kauppi 1993; Waever 1992, 1996), est éloignée de notre problématique de recherche et nous semble refléter l'état du débat académique des années 70 et 80.

logiques.<sup>69</sup> Enfin, elle organise les différentes perspectives des relations internationales et de l'analyse des politiques publiques selon la nature des propositions formulées. Ostrom (1999 : 39-41) suggère de distinguer les recherches en sciences sociales selon le niveau des propositions qu'elles formulent : les cadres d'analyse qu'elles proposent,<sup>70</sup> les théories qu'elles développent<sup>71</sup> et les modèles qu'elles appliquent.<sup>72</sup> Ce principe d'organisation est prometteur : il offre une grille de compréhension des différentes perspectives théoriques en spécifiant la nature et le statut de leurs propositions et facilite les comparaisons entre approches. Dans le cas de la typologie que nous proposons, la progression traduit l'accroissement du niveau de spécificité des propositions des différentes approches développées : le premier niveau correspond aux présupposés sur les acteurs ; le second à ceux sur l'interaction entre acteurs ;<sup>73</sup> le dernier au contexte institutionnel de l'interaction entre acteurs.

Précision néanmoins que les catégories proposées par cette typologie – intérêts, idées, institutions – ne s'excluent pas mutuellement et que les perspectives de recherche les plus prometteuses se situent certainement à l'intersection de ces différentes approches (Hall 1997 : 189), dans la construction de modèles tenant compte des influences combinées des variables

---

<sup>69</sup> L'exercice de comparaison des théories de l'analyse des politiques publiques et des relations internationales rencontre cependant certaines difficultés. En particulier, ces théories ne s'intéressent pas aux mêmes variables dépendantes.

<sup>70</sup> Les cadres d'analyse spécifient ce qu'une approche invite à regarder – « what to look for » (Sabatier and Jenkins-Smith 1999 : 4) –, identifient les éléments à prendre en considération et les relations entre ces éléments (Schlager 1999 : 234, 239, 240) et offrent un langage meta-théorique (Ostrom 1999 : 40). Les cadres d'analyse se distinguent selon les acteurs considérés comme relevant, les variables de comportement, les unités d'analyse, les niveaux d'analyse et l'envergure (*scope*) prise en considération (Schlager 1999 : 234).

<sup>71</sup> Les théories formulent des explications sur comment comprendre le phénomène étudié. Elles attribuent des valeurs aux variables considérées, spécifient les relations entre les variables et prédisent les outcomes probables (Sabatier 1999 : 6; Schlager 1999 : 240). Elles sont nécessaires pour diagnostiquer un phénomène, expliquer le processus et prévoir les résultats (Ostrom 1999 : 40). Les théories se distinguent donc des cadres d'analyse parce qu'elles ne se contentent pas de dire ce qu'il faut observer, mais produisent aussi des explications et des prédictions sur les phénomènes observés. Différentes théories peuvent s'inscrire dans le même cadre d'analyse (Ostrom 1999 : 40; Sabatier 1999 : 6). Les théories se distinguent selon leurs présupposés sur les individus, leur compréhension de l'action collective, la prise en compte des institutions, les conditions sous lesquelles les changements politiques se produisent et enfin l'ambition et les limites de la recherche, c'est-à-dire les éléments que la théorie cherche à expliquer, les éléments qu'elle tient pour constants et les éléments explicatifs (Blomquist 1999; Schlager 1999).

<sup>72</sup> Les modèles représentent des situations spécifiques et formulent des propositions précises sur un nombre limité de paramètres et de variables (Ostrom 1999 : 40). Différents modèles sont compatibles avec une même théorie.

<sup>73</sup> Le cognitivisme diffère quelque peu, car la distinction entre cognitivisme modéré et cognitivisme fort ne renvoie pas à deux compréhensions différentes de l'interaction entre acteurs, mais à deux présupposés distincts quant à leur rationalité. Ce point nous paraît révélateur d'un aspect récurrent des approches cognitivistes : le peu d'intérêt qu'elles portent aux problèmes d'action collective.

centrées sur les intérêts des acteurs, institutionnelles et cognitives, et cela en prenant aussi en considération le besoin de parcimonie.

## **Le rationalisme**

Le rationalisme, le cadre théorique dominant de la science politique et des relations internationales, considère que les intérêts et préférences des acteurs – intérêts réels et matériels d'individus ou de groupes – constituent le principal déterminant des processus politiques. Il présuppose que les acteurs sont rationnels, orientés vers des fins (*goal-seeking*) et qu'ils cherchent à maximiser leur utilité individuelle (utilitaires).

Mais quelles sont ces fins qui guident les préférences des acteurs ? La définition et l'établissement des préférences représentent un enjeu délicat. Les paradigmes s'inscrivant dans un cadre d'analyse rationaliste se basent sur des théories spécifiant quels sont les intérêts matériels en question ; par exemple les théories du choix rationnel (Arrow 1951; Downs 1957; North 1981; Olson 1965; Riker 1962, 1987) ou du choix public (Buchanan and Tullock 1965). La formation des préférences est donc un processus indépendant et exogène au modèle explicatif proposé. Et les préférences sont considérées comme stables et données.<sup>74</sup>

Qui plus est, si les préférences sont établies a priori par l'analyse, elles ne posent pas non plus de problèmes particuliers à ceux qui les manifestent. Le rationalisme présuppose en effet que l'identification de leurs préférences par les acteurs concernés est non problématique, car ils disposent d'une compréhension quasi parfaite de leurs intérêts et des meilleurs moyens d'atteindre leurs objectifs.

Enfin, le choix rationnel des acteurs est souvent un choix stratégique (théorie du choix stratégique).<sup>75</sup> Les outputs du processus sont le résultat d'un calcul stratégique, influencé par les attentes concernant le comportement probable des autres. Les choix stratégiques des acteurs, confrontés à un contexte d'interdépendance, dépendent de l'anticipation du comportement des autres acteurs. Le comportement que les acteurs adoptent est instrumental

---

<sup>74</sup> Le cœur de la critique que le cognitivisme adresse au rationalisme est précisément de considérer les préférences comme une donnée et une variable indépendante des interactions entre acteurs.

<sup>75</sup> En effet, le choix rationnel n'est pas systématiquement stratégique (Green and Shapiro 1994).

et stratégique. Toutes les options possibles sont examinées afin de sélectionner celle qui procure un bénéfice maximal.<sup>76</sup>

Les points forts du rationalisme sont multiples. Premièrement, le rationalisme est une théorie parcimonieuse et testable, à l'ambition généraliste. Il vise à expliquer des phénomènes d'une grande diversité. Deuxièmement, il considère que la vie politique (*politics*) est dominée par une lutte pour l'appropriation et le contrôle de ressources rares et qu'elle tend à privilégier certains groupes de la société au détriment d'autres, produit des gagnants et des perdants (Hall 1997 : 178). Le rationalisme projette ainsi une image certes cynique, mais crédible, de la réalité politique. Troisièmement, il attire l'attention sur le rôle de l'interaction stratégique et se démarque ainsi des analyses expliquant les situations politiques par le poids des variables structurelles (Hall and Taylor 1997 : 478). De plus, l'importance attribuée à l'interaction stratégique ouvre la voie aux réflexions sur les caractéristiques de la situation d'interaction, notamment ses caractéristiques institutionnelles. Enfin, il permet de conceptualiser de manière synthétique l'influence double des facteurs domestiques et des contraintes internationales, en particulier par le biais de l'analyse de la structure des bénéfices.

Le rationalisme est aussi confronté à un certain nombre de limites. D'une manière générale, ses qualités représentent aussi ses principaux défauts. Sa parcimonie et sa souplesse d'utilisation s'accompagnent de présupposés parfois réducteurs. En se focalisant sur les intérêts égoïstes et matériels des acteurs et en occultant d'autres dimensions importantes, le rationalisme produit une image relativement simpliste des motivations humaines. La compréhension de certains faits politiques semble en conséquence parfois échapper au rationalisme. C'est notamment le cas de ce qu'on a appelé le paradoxe de la participation politique, phénomène pour lequel les tenants de l'école du choix rationnel ont produit les explications les plus farfelues (Mansbridge 1990 : 14).<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Relevons que les caractéristiques de la situation stratégique affectent le choix des options, pas les préférences, qui, elles, sont données et stables.

<sup>77</sup> La formule que Fiorina a employé à propos des diverses, et parfois baroques, explications que la théorie du choix rationnel a produites au sujet de la participation politique, est éloquente : « the paradox that ate rational choice theory » (1986 : 10).



À l'inverse, certains présupposés apparaissent trop exigeants, d'où la tentation de les modérer. C'est en particulier le cas de la délicate question de la définition de la rationalité. Certaines variantes du rationalisme se sont progressivement distancées d'une approche strictement individuelle des intérêts et se sont ainsi économisées l'assomption de maximisation de l'intérêt individuel, où le bénéficiaire doit être l'individu en question, au profit d'un présupposé moins exigeant de maximisation des intérêts quels qu'ils soient (par exemple, Levi 1997 : 4). Les acteurs cherchent bien à maximiser leur utilité, mais ils sont libres de mettre ce qu'ils veulent dans leur ordre de préférences. La définition de la rationalité est dans sa version la plus simple réduite à l'adéquation des comportements aux fins visées. Cependant, si la maximisation de l'intérêt individuel égoïste au sens strict n'est certes pas une condition empiriquement systématiquement remplie, une conception de l'intérêt incluant n'importe quel motif risque de perdre tout pouvoir explicatif. Enfin, la conception de préférences exogènes, déterminées a priori, n'est pas toujours empiriquement crédible et n'explique pas d'où les préférences viennent ; ce à quoi la critique cognitive cherche précisément à pallier.

## **Le cognitivisme**

La question du rôle des idées et de l'effet du savoir est devenue le thème à la mode de l'analyse des politiques publiques et des relations internationales durant les années 90. Une grande diversité intellectuelle se cache néanmoins derrière le label de cognitivisme. Les différentes approches rassemblées sous cette bannière sont très hétéroclites. D'ailleurs, le consensus fait même défaut sur l'appellation à donner à ces théories : cognitivisme, constructivisme, réflexivisme ou relativisme ?

L'unique point commun de ces approches est de se présenter comme des critiques aux prémisses du rationalisme et de proposer une alternative. Le cognitivisme considère en effet que le processus de formation des intérêts et des préférences des acteurs est le résultat d'un processus cognitif plus complexe que ne le présuppose le rationalisme et est influencé par des facteurs autres que la maximisation de l'utilité individuelle. Il critique en particulier le fait

que le rationalisme traite les intérêts et les préférences des acteurs comme des variables exogènes, c'est-à-dire comme des conditions initiales non problématisées. Au contraire, le cognitivisme vise à répondre à la question de la provenance des préférences. L'argument au cœur des approches cognitivistes est que les idées et les croyances (*beliefs*) représentent des variables explicatives importantes des politiques publiques.<sup>78</sup>

Si de nombreuses lignes de démarcation traversent le courant très varié du cognitivisme, la plus importante est probablement celle qui sépare le cognitivisme modéré du cognitivisme fort (Hasenclever, et al. 1997). Cette ligne de démarcation est liée au degré de sévérité et à la nature de la critique portée au rationalisme.

Le cognitivisme modéré concède au rationalisme les présupposés concernant la rationalité d'acteurs visant à maximiser leur utilité personnelle (*homo economicus*). Cependant, au contraire du rationalisme, il estime que la perception de l'utilité individuelle dépend des connaissances et croyances de l'acteur, et que ces connaissances et croyances ne sont pas réductibles aux structures matérielles.

De nombreuses théories s'inscrivent dans une perspective cognitiviste modérée. Si elles divergent parfois sensiblement sur la définition du concept d'idée, sur le modèle causal et sur le rôle que les facteurs cognitifs y jouent, elles partagent néanmoins un certain nombre de présupposés. Premièrement, les intérêts et les préférences des acteurs ne sont pas une donnée exogène, mais sont au contraire influencés par la manière dont les acteurs perçoivent le monde naturel et social : l'intérêt de l'acteur est un produit construit par le savoir et la culture. Par conséquent, les variations des croyances des acteurs affectent leurs comportements et ainsi les politiques publiques.

Deuxièmement, les acteurs ne disposent que d'une rationalité limitée (*bounded rationality*). Ils sont incertains par rapport à leurs préférences et aux meilleures trajectoires possibles pour les réaliser. Leurs capacités computationnelles limitées, la nature de plus en plus technique des

---

<sup>78</sup> Dans notre étude, nous nous concentrons sur une vision intersubjective – par opposition à une vision subjective – du rôle des variables culturelles et cognitives, c'est-à-dire que nous nous intéressons aux visions et compréhensions communes des identités et des savoirs, et non au processus individuel d'internalisation de ces identités et savoirs ; question qui renvoie à la psychologie cognitive (Lichbach 1997).

problèmes économiques et politiques, les interdépendances entre enjeux et la difficulté d'identifier les gagnants et les perdants d'un projet politique<sup>79</sup> sont des facteurs d'ambiguïté et d'incertitude pour les acteurs. Relevons que la notion d'incertitude renvoie, dans le cadre du cognitivisme modéré, à l'incapacité des décideurs politiques à déterminer et anticiper les conséquences probables de leurs actions. Au contraire, la définition rationaliste de l'incertitude renvoie au manque d'informations sur les comportements et les intentions des autres acteurs. Ainsi, trois types d'incertitude sont à distinguer : l'incertitude concernant les intentions et les comportements probables des autres acteurs ; l'incertitude causale, c'est-à-dire sur les conséquences probables de ses actions ; et l'incertitude principielle, c'est-à-dire sur ses propres intérêts et préférences. Le rationalisme ne considère que la première forme d'incertitude (incertitude des autres) ;<sup>80</sup> le cognitivisme, les deux dernières (incertitude de soi).

Troisièmement, les décideurs politiques ne cherchent pas seulement à accroître leur pouvoir (*power and wealth pursuers*) ; ils visent aussi à réduire l'incertitude à laquelle ils sont confrontés (*uncertainty reducers*) (Haas 1992 : 4). La situation d'incertitude due à la technicité et complexité croissantes d'enjeux en interdépendance, ainsi qu'au besoin toujours accru en expertise et en information, ouvre la voie à l'influence d'autres ressources que celles strictement limitées au pouvoir matériel : l'influence cognitive ou du savoir. En conséquence, les acteurs en mesure d'offrir les connaissances désirées sont en position d'exercer une influence considérable sur les choix des décideurs politiques.

Le cognitivisme modéré a très certainement apporté une contribution significative à l'analyse des processus politiques, car, en visant à expliquer l'origine des préférences, il éclaire d'autres aspects des processus de prise de décision que ceux sur lesquels les approches rationalistes se concentrent et ambitionne à une compréhension plus complète de

---

<sup>79</sup> Une visibilité politique domestique faible complexifie le travail des décideurs politiques, car les choix à faire n'affectent pas un groupe de la société spécifique clairement identifiable, c'est-à-dire que les décideurs politiques sont incertains par rapport aux conséquences domestiques en termes de gagnants et de perdants, donc en termes de soutien politique.

<sup>80</sup> L'acteur rationnel n'est pas toujours en mesure d'anticiper les comportements des autres acteurs et les conséquences de ses choix. Dans ces cas, le rationalisme assigne des probabilités aux choix des autres acteurs et aux effets liés à chacune des options considérées.

l'enchaînement causal. La section consacrée aux politiques publiques de l'Association Américaine de Science Politique (APSA) a, par exemple, élu l'ouvrage de Baumgartner et Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, contribution la plus importante de ces dix dernières années à l'analyse des politiques publiques.<sup>81</sup> Cependant, les approches cognitivistes modérées sont aussi confrontées à certaines limites et en particulier à un problème de définition : qu'est-ce qu'une idée ? Ce flou conceptuel explique probablement le manque d'unité du cognitivisme modéré, ainsi que la grande variété des théories et des hypothèses qu'il propose.

Aux antipodes de la conception d'un *homo economicus* rationnel et orienté vers une fin du rationalisme et du cognitivisme modéré, l'*homo sociologicus* du cognitivisme fort offre une alternative bien plus radicale, qui se distancie d'une vision strictement rationnelle et égoïste des motivations des acteurs. L'*homo sociologicus* est un *role-player*, motivé par davantage d'objectifs que la simple maximisation de son utilité individuelle.<sup>82</sup> Et les variables cognitives et culturelles jouent un rôle causal primordial. Les intérêts des acteurs ne sont que difficilement compréhensibles et résultent d'une construction discursive, sémantique, identitaire et/ou culturelle. Le choix d'une ligne d'action dépend de l'interprétation d'une situation et non d'un calcul purement utilitaire.

Outre un certain flou conceptuel et les problèmes de définitions des variables culturelles et cognitives, le cognitivisme fort – qui est confusément aussi désigné par les termes de constructivisme, réflectivisme ou relativisme – a été soumis à de sévères critiques. Le trait caractéristique du cognitivisme fort est la radicalité de la critique portée aux approches traditionnelles des sciences sociales. Sa critique porte en particulier sur les prémisses épistémologiques du rationalisme. Le cognitivisme fort a pour origine les théories critiques et postmodernes des années 60 et 70, engagées dans une remise en question métathéorique et une déconstruction des assomptions de base des courants dominants des sciences sociales. Ainsi, contrairement aux cognitivistes modérés, les tenants du cognitivisme

---

<sup>81</sup> <http://apsapolicysection.org>.

<sup>82</sup> Cette conception de l'acteur est révélatrice de la proximité entre le cognitivisme fort et la sociologie ; contrairement au rationalisme qui est plus proche de la science économique.

fort s'interrogent sur la pertinence de faire de la science selon les critères rationalistes de formulation d'hypothèses soumises à falsification, car ils considèrent que nos savoirs sont construits, ne reflètent pas une réalité externe transcendante, mais sont au contraire contingents des conventions, des perceptions et de l'expérience sociale. Les notions de vérité, de réalité, d'évidence, d'expérience, de fait ou de preuve, ainsi que d'autres catégories centrales de la recherche empirique, ont un caractère contingent, car elles sont des constructions sociales et idéologiques. De nombreux auteurs ont critiqué le caractère excessif de la critique – insuffisamment constructive – ainsi que l'incapacité du cognitivisme fort à proposer des hypothèses testables, susceptibles d'être soumises à des tests empiriques rigoureux (Goldstein and Keohane 1993; Keohane 1990). Le parti pris épistémologique du cognitivisme fort pose des difficultés méthodologiques sur lesquelles nous reviendrons par la suite.

## **L'institutionnalisme**

L'institutionnalisme des années 40 et 50 était pour l'essentiel descriptif et s'interrogeait peu sur la manière dont les institutions influencent ou contraignent les attitudes des acteurs. À partir du milieu des années 80, une nouvelle forme d'institutionnalisme – le néo-institutionnalisme – s'est développée et a cherché à fonder ses analyses sur un cadre théorique englobant, dont la prémisse centrale est que les institutions affectent les processus politiques et leurs outputs. Les travaux néo-institutionnalistes d'Ostrom (1986) et de Shepsle (1986, 1989) ont été pionniers en analyse des politiques publiques ; à l'instar de ce qu'ont été ceux de Krasner (1983) et surtout de Keohane (1984) en relations internationales.<sup>83</sup> Aujourd'hui, la proposition selon laquelle les institutions comptent est très largement acceptée ; aussi par certaines approches ne se réclamant pas de l'institutionnalisme.

Cette large reconnaissance n'est peut-être pas étrangère au flou qui entoure le concept d'institutions et la compréhension des mécanismes par lesquels elles affectent les processus politiques. Le concept d'institutions est polysémique et la littérature existante en propose

---

<sup>83</sup> Par souci de simplification, nous employons le terme d'institutionnalisme au lieu de celui de néo-institutionnalisme.

diverses définitions.<sup>84</sup> La plus grande confusion existe entre ceux qui emploient le terme pour qualifier des organisations telles que le parlement, un parti politique, la famille, etc., et ceux qui se réfèrent aux règles, normes et stratégies adoptées par les individus agissant à l'intérieur de ces organisations (Ostrom 1999 : 37). Qui plus est, les différents types d'institutionnalisme ont développé des conceptions de l'impact des institutions très différentes. Hall et Taylor (1997) distinguent au moins trois écoles de pensée au sein de l'institutionnalisme, qui se différencient selon leur définition du concept d'institution, leur compréhension de l'individu et la relation qu'ils établissent entre les institutions et le comportement des acteurs : l'institutionnalisme des choix rationnels, l'institutionnalisme sociologique et l'institutionnalisme historique ; qui se subdivise en deux perspectives, la perspective calculatrice de l'institutionnalisme historique et la perspective culturelle de l'institutionnalisme historique.

Deux catégories nous semblent cependant suffisantes pour classer les différents courants institutionnalistes, car il n'y a que deux manières distinctes de concevoir la relation entre les institutions et les comportements : on privilégie soit une approche par le calcul, soit une approche par la culture.<sup>85</sup>

L'approche par le calcul correspond aux présupposés de l'institutionnalisme des choix rationnels et de la perspective calculatrice de l'institutionnalisme historique, qui partagent avec le rationalisme la vision d'un acteur visant à maximiser son utilité et se comportant de manière stratégique. Ils définissent les institutions « comme les procédures, protocoles, normes et conventions officiels et officieux inhérents à la structure organisationnelle de la communauté politique ou de l'économie politique » (Hall and Taylor 1997 : 462) ou comme des concepts communs utilisés par les individus dans le cadre de situations répétitives organisées autour de règles, de normes et de stratégies (Ostrom 1999 : 37).<sup>86</sup> De plus, ils partagent des présupposés identiques sur les caractéristiques des acteurs : les acteurs sont des individus rationnels, des maximalistes (*maximizers*) au comportement utilitaire et stratégique.

---

<sup>84</sup> Pour un aperçu de l'institutionnalisme en sciences sociales, voir Powell and DiMaggio (1991).

<sup>85</sup> Voir également les classifications des institutionnalismes en deux tendances proposées par Keohane (1988) et Powell and DiMaggio (1991).

<sup>86</sup> Pour une définition précise des concepts de règles, normes et stratégies, voir Ostrom (1999 : 37).

Enfin, ils s'accordent sur la manière dont les institutions affectent les comportements. Les institutions structurent l'interaction stratégique : elles contribuent à résoudre les problèmes d'action collective en diminuant les coûts de transaction et en procurant « aux acteurs une certitude plus ou moins grande quant au comportement présent et avenir des autres acteurs », « en jouant sur les attentes d'un acteur donné concernant les actions que les autres acteurs sont susceptibles d'accomplir en réaction à ses propres actions ou en même temps qu'elles » (Hall and Taylor 1997 : 463). L'institutionnalisme des choix rationnels et la perspective calculatrice de l'institutionnalisme historique s'inscrivent donc tous deux dans une perspective rationaliste et lui apportent un complément de sophistication en spécifiant le contexte institutionnel dans lequel la situation d'interaction se déroule.

Les points forts de l'approche par le calcul de l'institutionnalisme sont nombreux. Elle partage en particulier ceux du rationalisme, auquel elle offre un complément utile. Elle permet d'expliquer les variations entre États : les différents contextes institutionnels expliquant les différentes trajectoires. Par contre, son principal point faible est d'offrir une vision statique du rôle des institutions. Les institutions ne font pourtant pas que refléter les préférences et le pouvoir des unités, mais les constituent en partie, car elles participent aussi du processus. Les institutions elles-mêmes façonnent les préférences et le pouvoir (Keohane 1988).<sup>87</sup> De plus, parce que les institutions sont en principe stables, l'institutionnalisme centré sur le calcul explique les routines et les contraintes aux actions, mais peine à rendre compte des changements brusques.

À l'inverse, l'institutionnalisme sociologique et la perspective culturelle de l'institutionnalisme historique renvoient à une approche par la culture et partagent la vision d'un satisfaisant (*satisficer*) au comportement incertain et culturellement influencé du cognitivisme. Ils définissent les institutions de manière plus globale. Les institutions sont conçues comme « des modèles moraux ou cognitifs permettant l'interprétation et l'action », « comme symboles, scénarios et protocoles fournissant des filtres d'interprétation » (Hall and Taylor 1997 : 464) ou encore comme des « systèmes de symboles, ... schémas cognitifs et ...

---

<sup>87</sup> C'est en particulier la critique que le cognitivisme adresse au rationalisme à propos du rôle des institutions.

modèles moraux qui fournissent les *cadres de signification* guidant l'action humaine » (Hall and Taylor 1997 : 473). Leurs présupposés quant aux comportements des individus sont également très similaires : les acteurs sont certes rationnels, mais l'action rationnelle constitue elle-même un objet socialement construit, et les acteurs ont plutôt tendance à être des *satisfaisants* dont le comportement dépend de l'interprétation – sociale – d'une situation (Hall and Taylor 1997 : 475, 464). Les institutions influencent les comportements parce qu'elles fournissent les « schémas, catégories et modèles cognitifs qui sont indispensables à l'action » (Hall and Taylor 1997 : 474) : elles « n'influencent (donc) pas seulement les calculs stratégiques des individus..., mais aussi leurs préférences les plus fondamentales » (Hall and Taylor 1997 : 475).

La différence centrale entre ces deux types d'institutionnalisme est que dans le cas de l'institutionnalisme centré sur la culture, l'influence des institutions s'exerce en amont – les institutions influencent la compréhension même des intérêts et des préférences des acteurs – tandis que dans celui de l'institutionnalisme centré sur le calcul, elle s'exerce en aval, en altérant les bénéfices (*payoffs*) associés à des préférences préétablies. Cette nuance dans l'enchaînement causal justifie d'apparenter l'institutionnalisme centré sur le calcul au rationalisme et l'institutionnalisme centré sur la culture au cognitivisme. En conséquence, la question du rôle des institutions est intégrée dans la formulation des hypothèses rationalistes ou cognitivistes, car la prise en compte des variables institutionnelles vient compléter leurs compréhensions différentes de l'acteur et de ses intérêts.

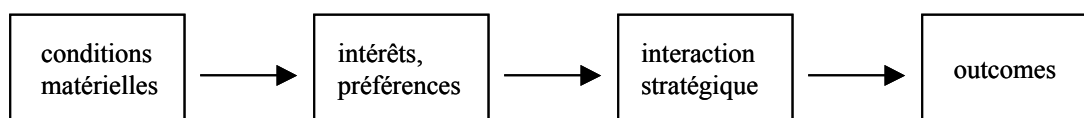


## ***La description des paradigmes et la formulation des hypothèses***

### ***Le rationalisme : le libéralisme et le réalisme***

Le socle commun des théories s'inscrivant dans le courant rationaliste est le présupposé d'acteurs rationnels et stratégiques, qui effectuent des choix sous contrainte de la

*Figure 1: Modèle causal du rationalisme*



maximisation de leur utilité personnelle et des actions probables de leurs partenaires, et dont les résultats personnels dépendent de ce que les autres font (voir figure 1).<sup>88</sup>

Au-delà de ces assumptions très générales, le rationalisme se scinde en différentes versions, qui varient en particulier selon leur prémisse sur les intérêts des acteurs, leur conceptualisation des interactions stratégiques, le rôle dévolu aux institutions et la prise en compte des relations de pouvoir.

Au sein de la famille rationaliste, le débat entre tenants du libéralisme et partisans du réalisme à dominer la discipline des relations internationales depuis les années 80 et jusqu'à encore récemment.<sup>89</sup> C'est aussi l'opposition que nous retenons, car elle met en jeu des

---

<sup>88</sup> Nous avons déjà indiqué plus haut que la notion de rationalité se prête à de multiples définitions et que choix rationnel n'est pas nécessairement synonyme de choix stratégique. Ces nuances ne sont cependant pas au cœur de nos interrogations. Nous leur prêterons en conséquence un intérêt secondaire à l'avenir.

<sup>89</sup> Ce débat a ensuite été supplanté par l'opposition bien plus fondamentale entre rationalistes et constructivistes.

dimensions importantes de la formulation de nos hypothèses et parce qu'elle est utile pour la compréhension des cas étudiés.

Le libéralisme estime que les acteurs – égoïstes – sont préoccupés par la quête de gains absolus (Keohane 1984; Axelrod and Keohane 1986). À l'inverse, le réalisme les considère comme des envieux poursuivant des gains relatifs, car ils sont sensibles à la distribution du pouvoir et que leur fonction d'utilité est en interdépendance avec celles de leurs partenaires (Carr 1946; Grieco 1988; Morgenthau 1978; Waltz 1979). En conséquence, le libéralisme est souvent associé à une vision plus harmonieuse des relations entre États que celle développée par le réalisme, qui pose comme pré-condition à la coopération entre États non seulement l'obtention par chaque participant de gains absolus par rapport au statu quo initial (l'unique pré-condition libérale), mais encore une distribution de ces gains de telle sorte qu'elle ne mine pas les efforts de chaque membre de maintenir sa position relative (son rang) au sein de la distribution du pouvoir au niveau international. Typiquement, le réalisme a fait l'objet d'applications dans le domaine sécuritaire et le libéralisme, dans celui des relations économiques internationales (Gilpin 1987 : 241), où l'impact positif ou négatif sur les intérêts sécuritaires des États coopérants est présumé plus négligeable.

Conséquence de leurs présupposés distincts sur les intérêts des acteurs, le libéralisme et le réalisme se différencient aussi quant à leur vision de la nature de l'interaction stratégique entre acteurs. Le libéralisme présuppose que beaucoup de situations politiques se caractérisent par des problèmes d'action collective, qui peuvent être modélisés par un dilemme du prisonnier ou une tragédie des biens.<sup>90</sup> Collectivement, tous ont intérêts à la création du bien commun, mais, individuellement, personne n'a avantage à participer à sa production. Cette situation stratégique débouche sur un résultat collectif sous-optimal. Ces solutions sous-optimales auraient tendance à se multiplier, car l'accroissement de

---

<sup>90</sup> La tragédie des biens est un jeu formalisé par Garrett Hardin (1968). Il caractérise une situation où un acteur consomme un bien public sans en assumer les coûts. Chaque consommateur cherche à maximiser son utilité individuelle et ignore les coûts supportés par les autres. La meilleure stratégie individuelle est de consommer d'avantage de ressources publiques. Dans la mesure où chaque acteur a intérêt à poursuivre cette stratégie, une surexploitation du bien public résulte de cette situation stratégique.

l'interdépendance entre États augmente les externalités négatives dont les pays souffrent du fait des actions entreprises par d'autres.

À l'inverse, l'obtention de gains relatifs étant soumise à des conditions plus exigeantes que la réalisation de gains absolus, le réalisme considère aussi et surtout les problèmes d'absence d'intérêts mutuels en faveur de la coopération.<sup>91</sup> Les États peinent à obtenir des solutions coordonnées au niveau international non seulement à cause de leur crainte d'être doublé, mais encore du fait de leur aversion pour les pertes relatives. Avant même les problèmes de défection soulignés par le libéralisme, la coopération affronte donc un conflit distributionnel. Avec de telles prémisses, il n'est guère étonnant que le réalisme soit souvent associé à une vision des relations internationales plus pessimiste que celle du libéralisme.

Différentes compréhensions de la nature de l'interaction stratégique s'accompagnent à leur tour de visions divergentes sur les difficultés qu'affronte la recherche d'une solution coordonnée et sur la manière de les résoudre. Une situation stratégique marquée par un problème d'action collective renvoie à la crainte des acteurs d'être doublés et requiert, pour être résolue, de pouvoir identifier les bons coopérants des tricheurs. Dans la tradition libérale, ce rôle est assumé par les institutions (Keohane 1984). Plus que le terme de libéralisme, ceux d'institutionnalisme néo-libéral ou de théorie des régimes qualifient d'ailleurs mieux ce paradigme, car ils traduisent davantage l'importance accordée aux institutions.

Les institutions comptent, car elles jouent un rôle essentiel dans la résolution des problèmes d'action collective. Les institutions diminuent les coûts d'information et fournissent l'information nécessaire à l'anticipation des comportements probables de ses partenaires. Elles accroissent également les possibilités de connections entre différents enjeux (*issue linkage*). De plus, elles augmentent les perspectives de réitération du jeu (ombre du future), qui découragent la défection, notamment du fait des coûts réputationnels qu'elle implique ; le

---

<sup>91</sup> D'autres critiques du libéralisme et de sa focalisation sur les problèmes d'action collective soulignent que les acteurs se trouvent souvent dans des situations stratégiques marquées par des préférences non ambiguës en faveur d'une solution coordonnée (ou une aversion commune à l'unilatéralisme), mais où ils favorisent des arrangements institutionnels différents (Hasenclever, et al. 1997). Ces situations se formalisent par des jeux prenant notamment la forme d'une guerre des sexes ( $DC > CD > DD > CC$ ). Selon certains, ces situations stratégiques sont propices à l'exercice du pouvoir (Krasner 1991). D'autres pensent qu'elles ouvrent la voie à l'influence des idées (Garrett and Weingast 1993).

tricheur court le risque que ses partenaires ne soient à l'avenir réticents à coopérer avec lui. Enfin, les institutions diminuent les problèmes liés à la sanction de la défection en facilitant l'identification du tricheur et en crédibilisant l'application de la sanction. En résumé, les institutions réduisent l'incertitude<sup>92</sup> et diminuent les probabilités de se faire avoir, ainsi que les bénéfices de tricher.

Précisons que, si les institutions facilitent la coopération entre acteurs, ce n'est pas parce qu'elles modifient leurs intérêts et leurs préférences, mais parce qu'elles altèrent les incitations auxquelles ils sont confrontés et rendent certaines stratégies plus rationnelles que d'autres. Elles affectent ainsi le calcul stratégique des acteurs, c'est-à-dire les coûts et bénéfices associés au choix en faveur de l'une des options disponibles, mais pas leurs préférences ; ce qui s'accorde avec les prémisses de base du rationalisme.

Le rôle dévolu aux institutions dans la tradition libérale est attribué au pouvoir hégémonique dans la perspective réaliste. Le scepticisme du réalisme envers les possibilités de coopérer au niveau international est atténué par la présence d'un pouvoir hégémonique et les asymétries de pouvoir en général.<sup>93</sup> Une distribution inégale du pouvoir peut inciter l'acteur hégémonique à produire un bien collectif, quant bien même les autres acteurs ne peuvent être exclus de sa consommation (hégémonie bienveillante).<sup>94</sup> Ou, s'il dispose de la capacité à forcer ses partenaires à partager les coûts, le pouvoir hégémonique peut user de son pouvoir pour amener les autres acteurs à contribuer au bien commun (hégémonie coercitive).<sup>95</sup>

Les institutions internationales ont été négligées par le réalisme et la théorie de l'équilibre des forces, qui ont dominé la discipline des relations internationales durant les années 60 et 70, au motif qu'elles n'étaient pas pertinentes. Pourtant, les institutions internationales se sont

---

<sup>92</sup> Pour mémoire, dans la perspective libérale, l'incertitude concerne ses doutes quant aux comportements des autres acteurs et non ceux concernant ses propres préférences.

<sup>93</sup> Se référer en particulier à la théorie de la stabilité hégémonique (Kindleberger 1996).

<sup>94</sup> Cette hypothèse est dérivée des travaux de Mancur Olson (1965), qui montrent qu'un bien collectif a davantage de chance d'être produit lorsque le nombre d'acteurs est faible et/ou qu'il y a asymétrie de pouvoir entre acteurs, car, ainsi, un acteur peut bénéficier de la production du bien, quant bien même il doit en supporter seul les coûts et ne peut en exclure de sa consommation les autres.

<sup>95</sup> Relevons que la présence d'un acteur hégémonique permet aussi de résoudre les situations marquées par plusieurs équilibres de Pareto, du type guerre des sexes.

multipliées et les États consacrent du temps et des efforts à leur constitution et accordent beaucoup d'attention à leur design. Le réalisme est rarement institutionnaliste, mais l'on dénombre toujours davantage de tenants du paradigme réaliste institutionnaliste (Gruber 2000). Dans une perspective réaliste, les institutions n'altèrent pas le calcul stratégique des acteurs, mais la distribution du pouvoir, et leur rôle est ambivalent. Les institutions sont avant tout reflet, mais en partie aussi source, de pouvoir. Leur autonomie est limitée, car elles reflètent la distribution inégale du pouvoir et des ressources entre acteurs. Cependant, dans la mesure où l'impact réel d'une structure institutionnelle n'est pas toujours parfaitement anticipé et que les institutions perdurent parfois malgré une altération de la distribution du pouvoir et des ressources, elles affectent aussi les ressources et le pouvoir des acteurs. En conséquence, des acteurs structurellement faibles peuvent jouir, grâce aux institutions, d'une influence sur les politiques collectives plus importante que leur pouvoir réel ne le leur permettrait.

Le libéralisme et le réalisme ont des qualités et des défauts. Tous deux demeurent peu spécifiques sur les questions d'initiation politique. Pourtant, les contributions de l'institutionnalisme du choix rationnel à la compréhension des processus de politique domestique ont souligné l'effet souvent décisif de la phase d'initiation politique (McKelvey 1976; Shepsle and Weingast 1991; Tsebelis 2002).<sup>96</sup>

De plus, concentré sur les problèmes d'action collective, le libéralisme s'intéresse quasiment exclusivement à expliquer pourquoi les États coopèrent et néglige l'analyse des solutions particulières retenues. En effet, dans un dilemme du prisonnier simple (la formulation à l'aide d'une matrice 2 x 2 d'un problème d'action collective), il n'y a qu'une case qui corresponde à une coopération mutuelle : le Pareto supérieur où les deux parties choisissent la coopération plutôt que la défection. Dans les faits cependant, les États disposent d'un vaste choix de solutions coopératives, dont les conséquences distributionnelles sont souvent sensiblement différentes.

---

<sup>96</sup> Voir également les travaux de Riker (1986, 1993, 1996) qui ont montré, sur la base de la théorie des jeux, l'importance de deux enjeux liés : la manipulation de la définition de l'enjeu et le pouvoir de contrôler l'agenda, car l'ordre dans lequel les alternatives sont considérées compte.

La compréhension du rôle des institutions profiterait également d'un niveau supérieur de sophistication. La vision libérale d'institutions internationales remplissant une fonction exclusivement positive (les institutions internationales sont un bienfait pour tous et dans tous les cas) laisse ouverte les questions relatives aux types d'institutions qui émergent, à leurs bénéficiaires et à leur efficacité (Keohane 1988).<sup>97</sup>

Enfin, l'assomption libérale d'une coopération impliquant par définition la présence d'intérêts et de gains mutuels est lourde de conséquences en ce qui concerne les possibilités de la coopération et les conditions de sa diffusion. Le libéralisme présuppose que la coopération entre États n'émerge que lorsqu'elle est dans l'intérêt de toutes les parties impliquées ; ou, en d'autres termes, que le jeu est à somme positive et implique des gains absolus. En porte-à-faux avec ce présupposé, qui est certes atténué sous l'effet des institutions internationales, nous nous intéressons à la coopération coercitive.

D'un autre côté, le scepticisme du réalisme par rapport aux possibilités de coopérer – les États étant supposés être des loups les uns pour les autres – est mis à mal par les faits. L'insistance du réalisme sur l'importance des gains relatifs mésestime les véritables risques à coopérer encourus par les décideurs politiques, qui sont souvent politiques et domestiques, non pas sécuritaires (Gruber 2000). Enfin, le dédain que la tradition réaliste a longtemps porté aux institutions internationales a été démenti par leur multiplication et leur rôle toujours plus considérable.

Malgré ces limites, le réalisme demeure un paradigme éclairant des relations internationales. En particulier, et à l'inverse du libéralisme, le réalisme envisage la possibilité que la coopération et les standards internationaux soient imposés à un acteur ou un groupe d'acteurs qui ne le désire pas. Il permet ainsi d'expliquer certains types d'accords internationaux, à savoir ceux qui ne réalisent pas de gains mutuels pour l'ensemble des parties participantes, basés sur une coopération coercitive. Les positions asymétriques de pouvoir permettent à certains acteurs de forcer un accord, c'est-à-dire d'obliger d'autres acteurs à coopérer, quant bien même l'accord en question n'est pas dans leur intérêt. L'exercice du pouvoir permet de

---

<sup>97</sup> Voir également le numéro spécial de la revue *International Organization* de l'automne 2001 consacré aux institutions internationales (The Rational Design of International Institutions, *International Organization* 55(4)).

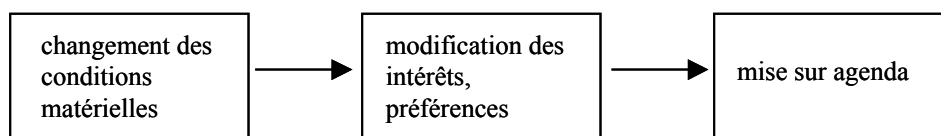
décider qui est invité à la table de négociation, de dicter les règles du jeu et de modifier la structure des bénéfices des autres acteurs (Hasenclever, et al. 1997 : 106, 110; Waltz 1979).

## *Les hypothèses rationalistes*

### **L'initiation politique selon le rationalisme**

Le rationalisme présuppose un changement des données exogènes à l'origine de la mise sur agenda. La structure des bénéfices des acteurs à pouvoir d'initiation politique se modifie du fait de l'altération des conditions matérielles : soit l'option du statu quo est

*Figure 2: Modèle rationaliste de la mise sur agenda*



devenue plus coûteuse d'un point de vue économique et politique, soit celle d'une solution coordonnée est devenue plus abordable. Ce mécanisme de base explique la mise sur agenda dans une perspective rationaliste (voir figure 2).

Un changement des conditions matérielles est donc une pré-condition pour valider les hypothèses rationalistes de la mise sur agenda. La redéfinition des intérêts et des préférences des acteurs est le résultat d'une modification de la distribution du pouvoir ou des ressources, au niveau systémique ou des unités. Le débat sur la pertinence de la politique domestique pour expliquer les relations entre États a longtemps occupé la discipline des relations internationales (Gourevitch 1978). Aujourd'hui, le présupposé selon lequel les impératifs de politique domestique influencent la politique extérieure est largement acquis : les décideurs politiques ne déterminent pas leur politique extérieure exclusivement par rapport à leurs concurrents à l'extérieur (les autres États), mais aussi par rapport à leurs concurrents à



l'intérieur (considérations de politique domestique).<sup>98</sup> La relation entre la modification des conditions matérielles et l'altération du calcul des coûts et bénéfices des décideurs politiques est au demeurant souvent relayée par des considérations de politique domestique, à savoir les préférences des acteurs domestiques et la distribution du pouvoir entre ces mêmes acteurs. Un changement des conditions matérielles affecte les préférences des acteurs domestiques et/ou leur résolution des problèmes d'action collective et/ou leurs ressources de négociation vis-à-vis des décideurs politiques. Ces éléments affectent à leur tour les capacités des acteurs domestiques à influencer les décideurs politiques, qui se déterminent sur la base d'un calcul coûts et bénéfices visant à la fois à maximiser leur revenu (*revenue maximizer*) et à assurer leur réélection (*reelection seeker*).

Une analyse a priori des conditions matérielles précédant la mise sur agenda de la thématique de la concurrence fiscale dommageable montre qu'effectivement un certain nombre de changements importants sont survenus. L'altération des conditions matérielles auxquelles les décideurs politiques sont confrontés a été provoquée par l'accroissement de la mobilité des capitaux ; phénomène qui, s'il n'est certes pas inédit, est relativement récent et s'est accéléré durant les années 80 et 90.<sup>99</sup> La mobilité des capitaux a accru considérablement les possibilités d'évasion et de fraude fiscales et a du coup augmenté leurs potentiels dommageables, notamment pour les finances des États. La mobilité des capitaux exacerbe la compétition entre États : soit un pays est compétitif et renonce à une législation peu favorable aux capitaux ; soit il n'est pas compétitif et voit l'épargne s'évader vers des cieux plus cléments. Les décideurs politiques sont contraints de renoncer aux revenus potentiels liés à la taxation des capitaux.

---

<sup>98</sup> L'assomption réaliste selon laquelle les États agissent comme des acteurs unitaires est fortement contestée, car un large consensus sur l'importance des processus domestiques pour expliquer les relations entre États s'est progressivement imposé. Relevons cependant que l'étato-centrisme du réalisme, soit son affirmation de la centralité de l'État en relations internationales, n'est pas incompatible avec une compréhension affinée des processus politiques domestiques de prise de décision. « L'État est un acteur unitaire » et « l'État est l'acteur central des relations internationales » représentent deux propositions distinctes.

<sup>99</sup> Ce changement majeur des conditions matérielles est discuté plus en détails dans le chapitre de mise en perspective. Nous y décrivons notamment le processus progressif de libéralisation des mouvements de capitaux et ses origines.

Ces développements affectent les acteurs domestiques. En menaçant les revenus des États, la compétition fiscale mine les chances de réélection des décideurs politiques, car, avec moins de revenus, ils disposent de moins de prestations à distribuer à leurs électeurs potentiels.<sup>100</sup> De manière générale, le mécontentement des perdants de la globalisation va grandissant. Ils s'insurgent contre la distribution inégale des bénéfices de la globalisation et la mise à mal des mécanismes domestiques traditionnels de redistribution (le *welfare state*). Les décideurs politiques sont confrontés à une mobilisation anti-mondialisation croissante, à laquelle ils sont sensibles si leur électorat est constitué des perdants de la globalisation (*politics matter*). Cependant, les perdants de la globalisation font face à un problème d'action collective particulièrement sévère.<sup>101</sup> Leurs intérêts sont très divergents et les organisations qui les représentent fragmentées.<sup>102</sup> Les gains potentiels produits par l'action collective bénéficieront à tous, mobilisé ou non, ce qui incite aux comportements de *free rider*. Enfin, les perdants de la globalisation sont immobiles et sédentaires : privés de menace d'*exit*, c'est-à-dire d'évader les juridictions qui leur sont peu favorables, leurs ressources de négociation en sont d'autant réduites. Car si les perdants de la globalisation utilisent beaucoup la principale ressource qui leur reste, à savoir leur *voice*, leur capacité à l'utiliser de manière efficace est réduite par le fait qu'ils sont privés de menace d'*exit*.<sup>103</sup>

<sup>100</sup> Relevons que les études consacrées à la question des effets de la compétition fiscale pour les États apportent des conclusions sensiblement différentes. Pour un compte-rendu plus détaillé, voire le chapitre de mise en perspective.

<sup>101</sup> La capacité des acteurs domestiques à exercer un lobby efficace dépend de trois facteurs (Bernauer and Styrsky 2003). D'une part, des intérêts qu'ils défendent : plus les intérêts qu'ils défendent sont proches de ceux des décideurs politiques, plus ils seront efficaces. D'autre part, de la sévérité du problème d'action collective qu'ils ont à résoudre : plus la taille du groupe concerné est importante, plus les intérêts sont homogènes et plus il est facile d'exclure des bénéfices du lobbying les potentiels *free rider* (Alt, Carlsen, Heum and Johansen 1999), moins le problème d'action collective est sévère et plus le lobbying exercé sera efficace. Enfin, des ressources de négociations dont les acteurs bénéficient : plus les acteurs peuvent menacer d'*exit* des systèmes juridiques qui ne leur conviennent pas, plus leur potentiel d'influence – *voice* – est important (Hirschman 1970).

<sup>102</sup> Les manifestations anti-mondialisation ou altermondialistes – devenues incontournables à l'occasion des réunions associées au processus de globalisation (OMC, FMI, G7, Conseil européen, WEF de Davos, etc.) depuis le sommet du millénaire de l'OMC à Seattle en 1999 – regroupent des organisations aux intérêts les plus divers : syndicalistes, paysans, écologistes et tiers-mondistes. Ces organisations s'opposent à la mondialisation pour des motifs divers et formulent des propositions variées, parfois aux antipodes les unes des autres. Par exemple, les paysans et syndicalistes des pays industrialisés prônent des mesures protectionnistes allant à l'encontre des intérêts des pays du sud, défendus notamment par les organisations tiers-mondistes.

<sup>103</sup> Le cas de la proposition de taxer les transactions financières internationales est à cet égard intéressant. À l'origine proposée par le secrétaire d'État américain James Tobin (1978, 1996) afin de stabiliser les marchés financiers en décourageant la spéculation à court terme, cette idée a été reprise par un noyau d'intellectuels constitué autour du mensuel français *Le Monde Diplomatique* dans le but de générer un nouvel impôt et de créer un mécanisme international de redistribution. À cette fin, ils ont constitué l'organisation ATTAC. Un tel projet affronte cependant un certain nombre de défis de réalisation. Outre les problèmes de coopération (absence

Un autre groupe de la société est directement affecté par la libéralisation et l'accroissement des mouvements de capitaux : les milieux de la finance. La compétition dans le domaine bancaire, et en matière de gestion de fortune en particulier, suscite diverses demandes de dérégulation et/ou de régulation. Le secteur de la gestion de fortune est en effet devenu l'un des plus lucratifs de l'industrie bancaire<sup>104</sup> et la compétition pour l'acquisition de parts d'un marché de plus en plus mobile est féroce. Les milieux bancaires des États les moins compétitifs sont tentés de faire pression sur leur gouvernement afin d'imposer à leurs concurrents des législations les rendant moins compétitifs. Inversement, ceux des pays compétitifs cherchent à inciter leur gouvernement à maintenir et améliorer des conditions cadres favorables. Leur capacité à exercer ces pressions avec succès dépend de la proximité entre leurs revendications et les préférences des décideurs politiques, du niveau de concentration de l'industrie bancaire et de leur faculté à invoquer de manière crédible la menace d'*exit*.<sup>105</sup>

Voici pour les changements des conditions matérielles et leurs effets sur les acteurs domestiques. Mais les États sont diversement affectés par ces développements et leurs voix ne comptent pas de manière identique sur la scène internationale. Quels sont les États qui disposent d'un pouvoir de mise sur l'agenda international ? Le rationalisme et ses variantes sont peu spécifiques sur cette question. Par extension, nous avons dérivé de ce qu'ils disent de l'adoption politique, ce qu'ils diraient de la mise sur agenda.

Le libéralisme pose comme pré-condition à la coopération la réalisation de gains mutuels : les bénéfices de chaque État participant à la solution coordonnée doivent être supérieurs à ceux procurés par le statu quo. L'extension de cet argument à la mise sur agenda implique l'hypothèse exigeante que chaque État concerné manifeste des préférences en faveur de la

---

d'intérêts mutuels, problèmes d'action collective et externalités) et de faisabilité (prélèvement de l'impôt et distribution des bénéfices), le projet affronte un sérieux défi politique : comment convaincre des décideurs politiques de prélever un impôt qui ne bénéficiera pas (du moins directement) à leur électorat ? Il soulève donc aussi un problème d'espace de représentation.

<sup>104</sup> L'impressionnante création de fortune durant les années 90, due notamment aux nouvelles technologies et aux gains boursiers pharamineux réalisés, a créé de nouvelles perspectives très prometteuses pour la gestion de fortune. Voir A Survey of the New Rich. The New Wealth of Nations, *The Economist*, 16.6.2001 : special survey. Depuis 2001 cependant, cette engouement s'est quelque peu assagi avec la fin de l'euphorie boursière, suite à l'éclatement de la bulle spéculative et au tassement des résultats des activités financières.

<sup>105</sup> Voir note de bas de page no 101.

mise sur agenda de la nouvelle thématique. Dans les cas qui nous intéressent, cela signifie que la structure des préférences de tous les États membres de l'OCDE, respectivement de l'UE, s'est modifiée dans un sens favorable à la mise sur agenda de la concurrence fiscale déloyale. Cette hypothèse est peu crédible, du point de vue théorique et empirique. Théoriquement, nous avons montré que le libéralisme en relations internationales est presque toujours institutionnaliste. Empiriquement, dans chacun de nos cas d'étude, au moins un pays s'est fait imposer un agenda qu'il ne souhaitait pas. Et la production d'un contre-exemple suffit à la falsification d'une hypothèse universaliste.

La prise en compte des institutions permet d'affiner les hypothèses libérales sur l'initiation politique. Les bénéfices mutuels sont toujours une pré-condition à la mise sur agenda, mais ces gains n'ont pas à être réalisés dans l'enjeu considéré pris de manière isolée. Les institutions facilitent en effet les liens entre enjeux (*issue linkage*) et permettent d'offrir des compensations à ceux qui n'escomptent pas de bénéfices d'une solution concertée. L'hypothèse institutionnaliste libérale implique donc de considérer l'agenda international de manière plus globale, en y incluant les éventuels enjeux offerts en compensation à la mise sur agenda de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. Dans le contexte communautaire, la stratégie adoptée pour initier à nouveau la problématique de la fiscalité de l'épargne reposait sur une approche basée sur des compensations (le paquet fiscal). Par contre, dans le cas des travaux de l'OCDE sur la concurrence fiscale dommageable et sur l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales, aucune compensation n'a été offerte aux États membres qui ne souhaitaient pas voir cette thématique mise sur agenda. La pré-condition à la mise sur agenda de l'obtention de gains mutuels est donc une exigence empiriquement difficilement remplie.

Le réalisme discrimine davantage entre acteurs à pouvoir de mise sur agenda et ceux qui subissent l'agenda international. Selon le réalisme, la perspective de réaliser des gains mutuels n'est pas une pré-condition à l'arrivée sur l'agenda d'un nouvel enjeu. Le réalisme propose en conséquence des hypothèses plus crédibles que le libéralisme et postule que l'agenda international est conforme aux préférences du pouvoir hégémonique. Si le thème de

la concurrence fiscale dommageable a été mis sur les agendas de l'OCDE et de l'UE, c'est parce que la structure des préférences de(s) l'État(s) hégémonique(s) s'est modifiée.

Mais qui dispose(nt) en matière de finance d'une position hégémonique ? La position asymétrique de pouvoir qu'occupent les États-Unis dans le domaine de la finance internationale est incontestable et a déjà été largement soulignée dans la littérature existante (Cerny 1994 : 225-7; Germain 1997 : 168; Helleiner 1994b : 201-3; Pauly 1995 : 375, 385; Strange 1990). Cependant, d'autres pays sont aussi des acteurs importants de la finance internationale. La Grande-Bretagne a le marché le plus international du monde (le marché des eurobonds). La France et l'Allemagne disposent de capitalisations boursières et d'épargnes non négligeables. Le Japon représente le plus grand bailleur de fonds de la faramineuse dette privée et publique américaine.<sup>106</sup>

Ces pays entretiennent de nombreuses relations bilatérales et sont réunis dans diverses organisations économiques internationales. C'est cependant probablement l'arène du G7 qui leur offre une solution optimale entre la fragmentation des relations bilatérales et le manque de cohésion d'institutions regroupant davantage de membres. De plus, le G7 se destine précisément à un rôle de metteur sur agenda : il fixe les priorités de la communauté internationale concernant les principaux défis politiques et économiques qu'elle affronte, définit les nouveaux enjeux et donne des lignes directrices aux organisations internationales existantes. Il aiguillonne enfin les travaux des organisations internationales.<sup>107</sup>

*Hypothèse 1 (l'hypothèse institutionnaliste libérale) :*

Si le thème de la concurrence fiscale dommageable a été mis sur les agendas de l'OCDE et de l'UE, c'est parce qu'un changement des conditions matérielles a modifié la structure des préférences des pays membres de ces organisations. Dans le cadre d'un paquet d'enjeux, le statu quo est devenu plus coûteux d'un point de vue économique et politique et l'option d'une solution coordonnée plus profitable.

<sup>106</sup> Et la Chine s'impose à son tour de plus en plus comme un acteur majeur de la finance internationale ; notamment parce que la croissance, l'épargne et l'investissement chinois financent et soutiennent dans une large mesure les déséquilibres financiers des États-Unis.

<sup>107</sup> [http://www.g7.utoronto.ca/what\\_is\\_g8.html](http://www.g7.utoronto.ca/what_is_g8.html).

*Hypothèse Ibis (l'hypothèse réaliste) :*

Si le thème de la concurrence fiscale dommageable a été mis sur les agendas de l'OCDE et de l'UE, c'est parce que la structure des préférences des pays du G7 s'est modifiée à la suite d'un changement des conditions matérielles de telle sorte que le statu quo est devenu plus coûteux d'un point de vue économique et politique et l'option d'une solution coordonnée plus profitable.

Parmi les approches rationalistes, nous retenons donc ces deux hypothèses de travail. L'une est d'inspiration institutionnaliste libérale et nécessite d'observer non seulement un changement des conditions matérielles et de la structure des préférences des pays membres de l'OCDE et de l'UE, mais aussi des stratégies de compensations à la faveur des pays ne réalisant pas des gains de coopération. L'autre est inspirée du réalisme institutionnaliste et implique d'observer un changement des conditions matérielles auxquels les pays du G7 sont confrontés et une modification de leurs structures de préférences. Dans ces circonstances, les pays du G7 ont joué un rôle actif dans la promotion du nouvel agenda international.

## **L'adoption politique selon le rationalisme**

### ***Sous quelles conditions les États coopèrent-ils ?***

L'assomption libérale d'une coopération impliquant par définition la réalisation de gains mutuels (Keohane 1988 : 380) est lourde de conséquences en ce qui concerne les possibilités de coopérer dans le domaine de la concurrence fiscale dommageable, qui n'affronte pas que des problèmes d'action collective, mais aussi des problèmes d'absence d'intérêts mutuels en faveur de la coopération, car la compétition fiscale crée des gagnants et des perdants.

Genschel et Plümper (1997 : 63) identifient deux facteurs structurels influençant les probabilités de coopérer. Le premier facteur renvoie à la taille minimale nécessaire d'une coalition offrant des gains de coopération. Ce facteur est influencé par le niveau de mobilité

de l'activité à réguler, car celui-ci détermine les coûts de l'option d'*exit*. Plus le groupe d'États en mesure de bénéficier de la coopération est réduit, moins le problème d'hétérogénéité des intérêts en présence est aigu. Le second facteur renvoie aux effets externes de la coopération sur les non-coopérants, soit aux externalités négatives (ou positives) auxquelles les États tiers sont exposés en raison de la coopération entre d'autres États. Si les incitations à coopérer s'accroissent au fur et à mesure que le nombre de coopérants augmente (c'est-à-dire si la coopération crée des externalités négatives), alors la coopération a tendance à se diffuser au pays tiers, et inversement. Ces facteurs permettent d'estimer  $k$ , la taille du sous-groupe en mesure de bénéficier de la production du bien collectif. Hardin (1982 : 38-49) montre que c'est de  $k$ , et non pas de  $n$ , dont dépend la sévérité des problèmes d'action collective. Le calcul de  $k$  permet de déterminer si l'on se trouve confronté à une compétition vers moins de régulation, du type de l'effet Delaware (Cary 1974), ou, au contraire, à une compétition vers plus de régulation, du type de l'effet californien (Vogel 1995).

Dans le cas de la lutte contre la concurrence fiscale dommageable, la variable  $k$  est très élevée. Seul un nombre important d'États est en mesure de profiter de la coopération, car, théoriquement du moins, un unique pays non coopérant peut ruiner les bénéfices de la coopération. De plus, les effets de la coopération sur les États tiers provoquent des externalités positives ; le groupe d'États coopérants devenant moins compétitif dans le domaine fiscal et, inversement, les États non coopératifs plus attractifs. Un pays, même isolé, n'a donc toujours pas intérêt à coopérer. Une approche libérale, présupposant la réalisation de gains mutuels et basée sur la mesure de  $k$ , pronostique en conséquence l'échec des tentatives de coopération dans le domaine de concurrence fiscale dommageable. Or, au sein de l'UE et de l'OCDE, des solutions concertées ont été obtenues. Une vision plus nuancée s'impose.

La littérature existante propose diverses issues à une impasse caractérisée par l'absence d'intérêts mutuels en faveur de la coopération, en particulier les mesures de

compensation (institutionnalisme libéral), la coercition d'un pouvoir hégémonique sans stratégie dominante et la contrainte d'un État avec stratégie dominante (réalisme).<sup>108</sup>

Les institutions internationales ne contribuent pas qu'à résoudre les problèmes d'action collective par la compression des coûts de communication, de surveillance et d'exécution. Elles servent également à solutionner les problèmes d'absence d'intérêts mutuels, en favorisant les liens entre enjeux (*issue linkage*), c'est-à-dire les possibilités d'obtenir des compensations dans d'autres domaines (*side-payments*). Les compensations altèrent la structure des bénéfices de telle sorte que les avantages de la coopération excèdent ceux liés à une stratégie de non-participation. Dans une telle perspective institutionnaliste libérale, la réalisation de gains mutuels demeurent une pré-condition à la coopération.

À l'inverse, le réalisme considère que les États coopèrent aussi parfois sans réaliser des gains mutuels, donc conçoit la possibilité d'une coopération coercitive. Un État ou un groupe d'États hégémoniques peut forcer d'autres pays à contribuer à la production du bien. La coopération et les standards internationaux peuvent être imposés à un acteur ou un groupe d'acteurs qui ne le souhaite pas, c'est-à-dire des pays dont l'utilité perçue par la solution commune est moindre que les bénéfices liés au statu quo. Le pouvoir hégémonique peut user de sa puissance économique et menacer de fermer ses marchés aux pays non coopératifs ou leur refuser une aide militaire ou une assistance économique indispensable (Gilpin 1981; Krasner 1983). Le pouvoir hégémonique peut également utiliser stratégiquement des liens entre enjeux (*strategic cross-issue linkages*), c'est-à-dire menacer d'interrompre sa contribution au bien public X si les autres ne participent pas à la production de Y (Martin 1992). La menace de ne plus bénéficier d'un certain nombre de services assurés par le pouvoir hégémonique peut représenter des coûts pour les pays récalcitrants qui surpassent les bénéfices de demeurer non coopératif.

La capacité de l'État ou du groupe d'États hégémoniques à obtenir une solution concertée au détriment d'autres dépend de la crédibilité des pressions exercées. La menace de fermer son marché ou de ne plus contribuer à la production d'un autre bien publique souffre d'un

---

<sup>108</sup> Pour les diverses manières de résoudre des situations marquées par une absence d'intérêts mutuels en faveur de la coopération, voir également Oye (1985).



problème de crédibilité : l'application d'une sanction impose toujours des coûts politiques et économiques élevés, non seulement à celui qui la subit, mais aussi à celui qui l'inflige (Gruber 2000). Le problème de crédibilité est fonction du rapport entre les coûts liés à l'application d'éventuelles mesures de rétorsion et supportés par la/les puissance/s hégémoniques/s et les bénéfices que les États non coopérants retirent de leur non-participation à la solution concertée (soit le différentiel entre les bénéfices de la non-coopération et les coûts de la coercition). Ce calcul coûts/bénéfices dépend de la puissance d'un État par rapport à ses partenaires de négociation, de sa force vis-à-vis des acteurs domestiques, du positionnement et de l'intensité de ses préférences.

Gruber (2000) propose une alternative à la coercition – le pouvoir d'y aller seul (*go-it-alone power*) – où la coopération involontaire ne pose pas de problème de crédibilité. La différence entre le pouvoir coercitif et le pouvoir d'y aller seul est que dans le second cas, le pouvoir hégémonique (ou une coalition d'acteurs) a une stratégie dominante : son choix est optimal indépendamment de ceux effectués par les autres États. S'il peut changer son comportement initial sans tenir compte de la manière dont les autres réagiront, alors il ne souffre pas de problème de crédibilité. Les autres acteurs sont ensuite incités à participer à la coopération, car l'action unilatérale du pouvoir hégémonique (ou d'une coalition) crée des externalités négatives (un nouveau statu quo) qui diminuent l'utilité des récalcitrants de la coopération par rapport au statu quo initial. L'utilité qu'ils perçoivent de leur participation à la coopération est supérieure à celle du nouveau statu quo imposé par le pouvoir hégémonique, mais inférieure au statu quo initial. Cette coopération involontaire peut également être incitée par un État ou un groupe d'États non-hégémoniques, s'il dispose de la capacité d'altérer le statu quo de manière unilatérale. Cependant, les conditions sous lesquelles la coopération involontaire est possible sont exigeantes (Gruber 2000 : 46). En particulier, la production du bien (la stratégie unilatérale du pouvoir hégémonique) doit produire des externalités négatives considérables ; condition difficilement remplie dans le cas de la compétition fiscale.

<i>Hypothèse 2 (l'hypothèse institutionnaliste libérale) :</i>
--

Malgré les problèmes d'absence d'intérêts mutuels en faveur de la coopération, c'est-à-dire malgré que la coopération n'assure pas la réalisation de gains mutuels, une solution coordonnée a été obtenue, car les liens entre enjeux ont permis d'accroître le bénéfice global lié à la coopération et d'offrir en particulier des compensations aux pays qui ne réalisent pas de gains directs.

*Hypothèse 2bis (l'hypothèse réaliste) :*

Malgré les problèmes d'absence d'intérêts mutuels en faveur de la coopération, c'est-à-dire malgré que la coopération n'assure pas la réalisation de gains mutuels, une solution coordonnée a été obtenue, parce que les pressions exercées par le pouvoir hégémonique étaient crédibles, c'est-à-dire que les bénéfices de la coopération ont excédé les coûts de la coercition. Le rapport coûts/bénéfices de la coercition est fonction de la puissance d'un État par rapport à ses partenaires de négociation, de sa force vis-à-vis des acteurs domestiques, du positionnement et de l'intensité de ses préférences.

Parmi les approches rationalistes, nous retenons donc ces deux hypothèses de travail. L'une est d'inspiration institutionnaliste libérale et nécessite d'observer que la coopération offre des compensations aux pays récalcitrants à coopérer dans le domaine de la concurrence fiscale dommageable. L'autre est inspirée du réalisme institutionnaliste et stipule que la coopération, lorsqu'elle ne réalise pas de gains mutuels, a été imposée par un pouvoir hégémonique. Dans ce cas, il faut observer la résolution du problème de crédibilité inhérent à tout projet d'imposition de la coopération par un État puissant par rapport à ses partenaires de négociation, faible vis-à-vis des acteurs domestiques et dont les préférences sont intenses.

### ***Comment les États coopèrent-ils ?***

S'interroger sur l'émergence ou non de la coopération entre États est une chose et ne représente qu'un aspect de la phase d'adoption politique. Comment coopèrent les États, c'est-à-dire quelle option correspondant à une coopération réciproque est retenue, renvoie à une

autre question. Les États disposent en effet de nombreuses solutions coopératives, dont les conséquences distributionnelles varient sensiblement. Focalisé sur les problèmes d'action collective, formalisés par un dilemme du prisonnier simple, soit une matrice 2 x 2, où il n'y a qu'une case qui corresponde à une coopération mutuelle et qui sous-estime les conflits distributionnels, le libéralisme a occulté cette seconde question, pourtant tout aussi cruciale.

La littérature existante explique de diverses manières le choix en faveur d'une solution particulière de coopération au détriment d'une autre. L'argument libéral institutionnaliste du plus petit dénominateur commun pronostique des solutions de négociation proches des préférences de l'État dont l'assentiment est nécessaire pour faire passer un accord et qui est le moins en faveur de la coopération. Lorsque la règle de l'unanimité prévaut – et tel est le cas à la fois au sein de l'OCDE et de l'UE pour les questions fiscales – les préférences de l'État le moins en faveur de la coopération sont déterminantes. L'unanimité octroie des positions de veto institutionnalisées à chacune des parties en présence (Tsebelis 2002). En conséquence, la réalisation de gains mutuels est à nouveau une pré-condition à la coopération.

L'argument du différentiel des coûts d'opportunités de la non-coopération augure des solutions coordonnées proches des préférences de celui qui a le moins avantage à la coopération (Hirschman 1980). En effet, les États avec une tolérance forte pour le statu quo antérieur à la coopération sont prêts à assumer un risque d'échec plus grand. Inversement, plus les gains potentiels que retire un acteur à coopérer sont grands, plus il est impatient de coopérer et plus faible est sa capacité à imposer une solution proche de celle qu'il préfère. L'argument du différentiel des coûts d'opportunité de la non-coopération confère donc un avantage au moins enthousiaste. Cet argument, proche de celui du libéralisme institutionnaliste, présuppose aussi la réalisation de gains mutuels.

La théorie de la stabilité hégémonique (le réalisme) prédit des résultats de négociation correspondants aux intérêts et préférences du pouvoir hégémonique, car la présence d'un acteur hégémonique permet non seulement de résoudre les problèmes d'action collective (le jeu à la forme d'un dilemme du prisonnier) et d'assurer ainsi que l'output corresponde à un

accord, mais aussi de trancher entre plusieurs accords possibles (le jeu à la forme d'un jeu de coordination ou d'un jeu type guerre des sexes).

Enfin, la théorie du jeu à deux niveaux (*two-level game*) stipule que la distribution des gains produits par la solution coopérative privilégie les États aux contraintes domestiques fortes (Putnam 1988).<sup>109</sup> Un pays dont les contraintes domestiques sont prononcées est davantage sujet aux défections involontaires, c'est-à-dire à l'incapacité de respecter les engagements qu'il a contractés à cause de l'échec de son processus de ratification. Il peut utiliser sa faible marge de manœuvre domestique pour obtenir davantage de concessions de ses partenaires de négociation.<sup>110</sup> La politique domestique affecte donc les négociations internationales et la distribution des gains de coopération. Le modèle proposé par Putnam présuppose la réalisation de gains mutuels.

Nous proposons une hypothèse tenant compte de l'ensemble de ces facteurs : le positionnement au sein de la constellation des préférences, l'intensité des préférences, la puissance par rapport aux partenaires de négociation, ainsi que la force vis-à-vis des acteurs domestiques. C'est de l'interaction de ces facteurs que dépend la solution coopérative retenue.

*Hypothèse 2ter :*

La solution coordonnée retenue est fonction des coûts associés à l'exercice des pressions et des bénéfices à leur résister. Ce calcul est fonction du pouvoir par rapport aux partenaires de négociation, de la force de l'État vis-à-vis des acteurs domestiques, ainsi que de l'intensité des préférences et du positionnement des États au sein de la constellation des préférences. Plus un État est puissant, plus ses contraintes domestiques sont fortes, moins il est en faveur de la négociation et moins ses préférences sont intenses, plus la solution coopérative retenue est proche de ses préférences.

<sup>109</sup> Les contraintes domestiques sont formalisées par la taille de l'ensemble des solutions gagnantes (*win-sets*) au niveau domestique.

<sup>110</sup> Ce qui donne tout son sens à l'adage selon lequel il vaut mieux négocier avec un partenaire fort qu'avec un partenaire faible.

Une éventuelle validation ou falsification de cette hypothèse implique d'établir la direction et l'intensité des préférences, ainsi que le pouvoir et la force des États impliqués dans le projet coopératif.

## **La diffusion politique selon le rationalisme**

Hormis les problèmes d'action collective et d'absence d'intérêts mutuels en faveur de la coopération, les tentatives de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales affrontent aussi le problème des États tiers non coopératifs. Du fait de la grande mobilité des capitaux, une seule juridiction non coopérative peut théoriquement ruiner les bénéfices de la coopération. La question de la diffusion de la coopération est donc d'une importance centrale.

À l'instar de la phase d'adoption des politiques, celle de leur diffusion inclut deux variables dépendantes : d'une part, la question de l'alignement versus de la capacité de résistance des juridictions susceptibles de jouer les *free rider*, qui renvoie aux conditions sous lesquelles ces États coopèrent ou non ; d'autre part, la question de leur degré d'alignement, c'est-à-dire l'explication de la solution particulière retenue dans la perspective où les parties coopèrent.

Des hypothèses et facteurs explicatifs identiques peuvent être invoqués pour expliquer l'adoption et la diffusion politiques. La principale différence entre ces deux phases est d'ordre institutionnel. L'adoption politique a lieu au sein d'organisations internationales (OCDE et UE) ; la diffusion politique est le produit de la négociation entre ces institutions et les pays tiers non membres.

### ***Sous quelles conditions les États s'alignent-ils ?***

Pour le libéralisme, la coopération internationale et la diffusion des standards internationaux émergent uniquement dans un contexte de jeu à somme positive, c'est-à-dire lorsqu'elles sont dans l'intérêt de l'ensemble des parties en présence. Dans la mesure où le secret bancaire suisse est au cœur de la réussite de la place financière helvétique et que les

activités des banques suisses contribuent de manière non négligeable à la prospérité du pays, les autorités suisses n'ont pas intérêt à renoncer à la législation sur le secret bancaire. Les pays désignés sur la liste des paradis fiscaux de l'OCDE sont dans une situation identique. Cependant, la diffusion des standards internationaux sans bénéfice mutuel demeure concevable. La littérature existante a proposé trois mécanismes : la compensation (institutionnalisme libéral), la coercition (réalisme et théorie de la stabilité hégémonique), notamment l'utilisation stratégique des liens entre enjeux (Martin 1992), ainsi que le pouvoir d'y aller seul (Gruber 2000). La coopération par la coercition nécessite que les pressions exercées soient crédibles ; et cette crédibilité est fonction de la puissance d'un État par rapport à ses partenaires de négociation, de sa force vis-à-vis des acteurs domestiques, du positionnement et de l'intensité de ses préférences.

*Hypothèse 3 (l'hypothèse institutionnaliste libérale) :*

Les pays récalcitrants (ici les gagnants de la compétition fiscale) se sont alignés sur les standards internationaux, car les liens entre enjeux ont permis d'accroître le bénéfice global lié à la coopération et d'offrir en particulier des compensations aux pays qui ne réalisent pas de gains directs.

*Hypothèse 3bis (l'hypothèse réaliste) :*

Les pays récalcitrants (ici les gagnants de la compétition fiscale) se sont alignés sur les standards internationaux, parce que les pressions exercées par le pouvoir hégémonique étaient crédibles, c'est-à-dire que les bénéfices de la coopération ont excédé les coûts de la coercition. Le rapport coûts/bénéfices de la coercition est fonction de la puissance d'un État par rapport à ses partenaires de négociation, de sa force vis-à-vis des acteurs domestiques, du positionnement et de l'intensité de ses préférences.

À l'instar de la phase d'adoption politique, nous retenons deux hypothèses de travail pour expliquer la diffusion politique selon le rationalisme. L'une est d'inspiration

institutionnaliste libérale et nécessite d'observer que la coopération offre des compensations aux pays récalcitrants. L'autre est inspirée du réalisme institutionnaliste et stipule que la coopération, lorsqu'elle ne réalise pas de gains mutuels, a été imposée par un pouvoir hégémonique. Dans ce cas, il faut observer la résolution du problème de crédibilité inhérent à tout projet d'imposition de la coopération par un État puissant par rapport à ses partenaires de négociation, faible vis-à-vis des acteurs domestiques, et dont les préférences sont intenses.

### ***Comment les États s'alignent-ils ?***

L'étendue des concessions que les pays sources des pressions peuvent espérer obtenir des pays récalcitrants est fonction du rapport de force (théorie de la stabilité hégémonique), des contraintes domestiques (théorie du jeu à deux niveaux) et de la constellation des préférences (arguments du plus petit dénominateur commun et du différentiel des coûts d'opportunités). C'est de leur interaction que dépend la solution coopérative retenue, car ces facteurs permettent de mesurer les coûts et les bénéfices à imposer la coopération ou à lui résister.

#### *Hypothèse 3ter :*

L'étendue de l'alignement des pays récalcitrants est fonction des coûts associés à l'exercice des pressions et des bénéfices à leur résister. Ce calcul est fonction du rapport de pouvoir, de la force des États vis-à-vis des acteurs domestiques, ainsi que de l'intensité des préférences et du positionnement des États au sein de la constellation des préférences. Plus un État est puissant, plus ses contraintes domestiques sont fortes, moins il est en faveur de la négociation et moins ses préférences sont intenses, plus la solution coopérative retenue est proche de ses préférences.

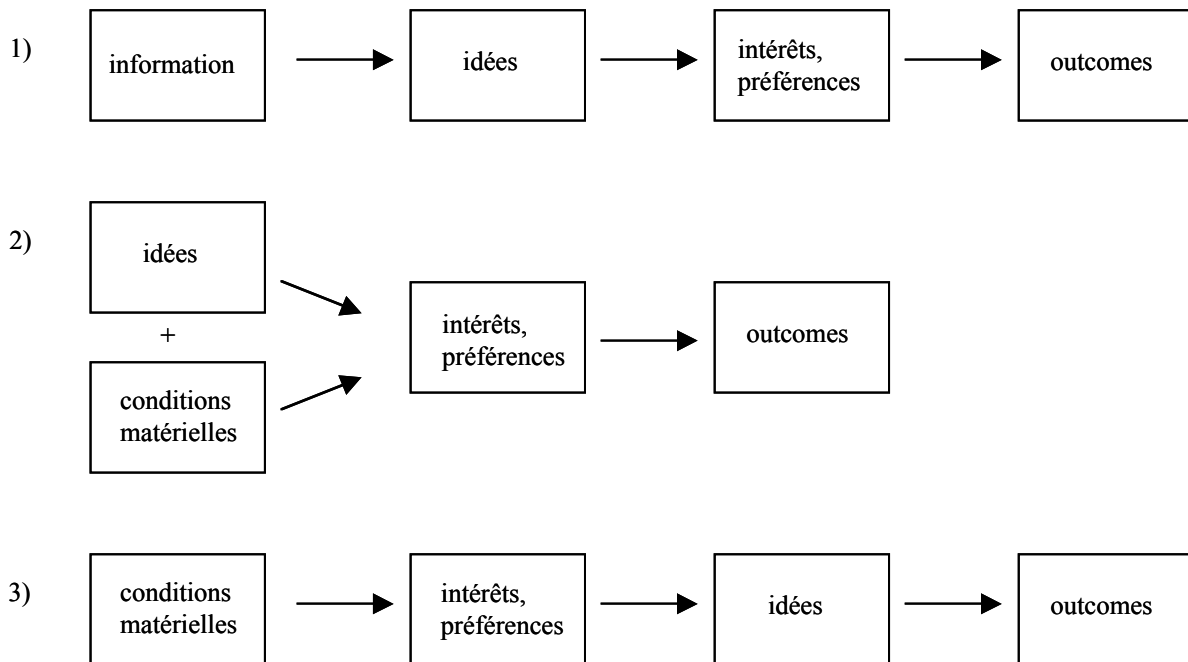
Une éventuelle validation ou falsification de cette hypothèse implique d'établir la direction et l'intensité des préférences, ainsi que le pouvoir et la force des États impliqués dans le projet coopératif.

## ***Le cognitivisme modéré***

Les approches s'inscrivant dans le courant cognitiviste modéré partagent trois propositions : le savoir et les croyances affectent les intérêts et les préférences ; la rationalité des acteurs est limitée ; la situation d'incertitude grandissante accroît le pouvoir des acteurs détenant les connaissances désirées. La diversité à l'intérieur du cognitivisme modéré demeure cependant grande. En particulier, la place accordée aux facteurs idéels dans l'enchaînement causal varie sensiblement selon les approches : les idées sont-elles considérées comme une condition suffisante pour induire des changements politiques, car nécessaires à la compréhension des intérêts et des préférences (l'approche des communautés épistémiques et le rôle des croyances secondaires dans celle des coalitions advocatives) ? Leur influence ne s'exerce-t-elle au contraire qu'en conjonction avec d'autres facteurs de nature matérielle (l'approche des courants multiples et le rôle des croyances fondamentales dans celle des coalitions advocatives) ? Ou enfin, sont-elles assujetties aux intérêts, c'est-à-dire qu'elles n'exercent une influence qu'à condition d'être conformes aux préférences des acteurs (les idées comme point focal) ?



Figure 3: Modèles causaux du weak cognitivisme



De ces trois modèles causaux possibles, seul le premier correspond clairement aux présupposés du cognitivisme et se présente comme une véritable alternative au rationalisme, car il renverse la proposition causale. La deuxième variante – où l’influence des idées n’est efficace qu’en conjonction avec d’autres changements, soit au niveau des intérêts matériels, soit au niveau de la constellation du pouvoir – ne représente pas l’idéal type du cognitivisme modéré, mais accorde un certain rôle aux idées : « *ideas as well as interests* »<sup>111</sup> (Goldstein and Keohane 1993 : 4). Cette formule exprime la difficulté à s’inscrire dans une perspective rationaliste pure ou, selon les termes de Goldstein et Keohane, le caractère difficilement tenable de l’hypothèse nulle du rationalisme.<sup>112</sup> En effet, les modifications des intérêts et de la distribution du pouvoir ne sont souvent pas suffisantes à elles seules pour expliquer un certain nombre de développements. En particulier, les périodes où les relations politiques sont fluides et les intérêts peu clairs sont propices à l’influence des idées (Goldstein and Keohane 1993 : 26). Enfin, l’inclusion du dernier modèle causal dans une perspective cognitiviste est discutable. C’est notamment le cas de la compréhension du rôle des idées

<sup>111</sup> En italique dans le texte.

<sup>112</sup> L’hypothèse nulle du rationalisme stipule que seuls les changements matériels, par opposition à de nouvelles idées, sont en mesure de modifier les intérêts des acteurs (Goldstein and Keohane 1993 : 26-7).

qu'offrent Garrett et Weingast (1993) : les idées permettent d'expliquer un résultat particulier à partir d'une situation où il y a plusieurs équilibres possibles, c'est-à-dire de trancher entre plusieurs options à utilité identique (les idées comme point focal). Ces chercheurs constatent que les études en relations internationales s'intéressent surtout aux conditions sous lesquelles la coopération entre États émerge et ont par conséquent tendance à se concentrer sur les problèmes d'action collective, formalisés par le dilemme du prisonnier (1993 : 174). Or, la question du choix en faveur de solutions coopératives particulières leur semble tout aussi importante, car les situations marquées par plusieurs solutions d'équilibre – type jeu de coordination ou guerre des sexes – sont fréquentes dans la réalité (Garrett and Weingast 1993; Goldstein and Keohane 1993; Krasner 1991; Scharpf 1989).<sup>113</sup> Selon Garrett et Weingast, c'est dans ces circonstances que les idées ont un rôle pivot à jouer. Cependant, cette compréhension du rôle des idées s'apparente au troisième modèle causal et ne s'inscrit par conséquent que de manière discutable dans le courant cognitiviste modéré. En effet, les solutions d'équilibre sont d'abord le résultat des intérêts des acteurs et de leur interaction stratégique : lorsque la configuration des intérêts et la situation stratégique débouchent sur un jeu où il y a plusieurs équilibres à utilité identique, alors, et alors seulement, s'ouvre un espace propice au rôle des idées. Enfin, les idées ne sont susceptibles de servir de point focal que lorsqu'elles n'entrent pas en contradiction avec les intérêts, notamment des acteurs les plus puissants (Garrett and Weingast 1993 : 186).

### ***Les idées comme conditions suffisantes***

Une première série d'approches considèrent que les idées représentent une condition suffisante pour induire des changements politiques, car elles sont nécessaires à la compréhension des intérêts et des préférences. Les idées et les acteurs qui les véhiculent sont en mesure d'altérer les préférences des décideurs politiques. Leur influence se situe en amont de la chaîne causale. Ces approches s'apparentent au premier schéma causal (voir figure 3).

---

<sup>113</sup> Si dans la perspective réaliste de Krasner (1991) c'est le pouvoir qui permet de trancher entre plusieurs équilibres à utilité identique, ce rôle est dévolu aux idées dans la perspective de Garrett et Weingast (1993).

Selon la théorie des communautés épistémiques développée notamment par Peter Haas (1992), les gouvernements et leurs stratégies sont influencés par les idées des communautés professionnelles : les communautés épistémiques. Une communauté épistémique se définit par la présence d'une communauté, de type scientifique en général, qui partage des compétences de base similaires, une vision commune des principes et des relations causales et un projet politique collectif (1992 : 3). Incertains par rapport à leurs préférences et aux meilleurs moyens d'atteindre leurs objectifs, les décideurs politiques et économiques sont de plus en plus demandeurs en terme d'information et sujets à l'influence des acteurs en mesure de les fournir. Les communautés épistémiques représentent un fournisseur parmi d'autres de l'information désirée.<sup>114</sup>

Trois pré-conditions doivent être remplies afin que les idées et connaissances détenues par les scientifiques et autres experts influencent effectivement le processus de coopération internationale (Hasenclever, et al. 1997 : 150). D'abord, il doit régner un haut niveau d'incertitude au niveau des décideurs politiques. Ensuite, le niveau de consensus au sein des milieux scientifiques doit être important. Enfin, l'accès des scientifiques et experts aux décideurs politiques doit être institutionnalisé.

Si ces pré-conditions sont réunies, l'influence d'une communauté épistémique se manifeste à divers niveaux et de diverses manières. Les communautés épistémiques contribuent à élucider les relations de causes à effets,<sup>115</sup> à éclairer les interdépendances entre enjeux, à définir les intérêts et à formuler les politiques publiques (Haas 1992 : 15). Leur influence s'exerce également à différents niveaux du processus politique, c'est-à-dire aux stades de l'innovation, de la sélection, de la diffusion et de la persistance des politiques publiques (Adler and Haas 1992).

---

<sup>114</sup> Helleiner (1994b) explique par exemple les choix différents des décideurs politiques en matière de libéralisation du commerce et de la finance par l'action des communautés épistémiques notamment.

<sup>115</sup> Notamment à identifier les gagnants et les perdants d'un projet politique.

## *Les coalitions advocatives (advocative coalitions) et le rôle des croyances secondaires*

L'approche des coalitions advocatives proposée par Sabatier et Jenkins-Smith (1993, 1999) accepte le présupposé de rationalité instrumentale des acteurs (*goal-oriented*), mais considère que les buts poursuivis par les individus sont complexes et que leur capacité à percevoir le monde et à décoder l'information est affectée par des filtres perceptuels, c'est-à-dire des contraintes et biais cognitifs (1999 : 130).

Le modèle part de cinq prémisses concernant l'analyse des politiques publiques (1999 : 118-20). Premièrement, les informations techniques jouent un rôle croissant dans le processus. Deuxièmement, la période temps prise en considération doit être étendue (une décennie au moins). Troisièmement, l'unité d'analyse la plus utile est celle d'un sous-système ou domaine politique (*policy subsystem*).<sup>116</sup> Quatrièmement, l'analyse des politiques publiques doit considérer – outre le gouvernement, le parlement, l'administration et les groupes d'intérêts – deux catégories additionnelles d'acteurs, qui représentent des membres potentiels d'une coalition advocative : les journalistes, chercheurs et analystes, car ils jouent un rôle important de création, dissémination et évaluation des idées politiques, ainsi que les acteurs actifs dans la formulation et l'implémentation des politiques publiques à tous les niveaux, à savoir également les niveaux infranationaux et internationaux. Cinquièmement, les politiques publiques peuvent être conceptualisées comme des systèmes de croyances (*beliefs systems*), car elles mettent en jeu des valeurs, des perceptions sur les relations causales et sur l'état du monde, ainsi que des assumptions concernant l'efficacité des instruments politiques.

À l'intérieur d'un sous-système, les acteurs sont rassemblés dans des coalitions advocatives, composées d'individus appartenant à différentes organisations privées et gouvernementales, qui partagent un certain nombre de croyances normatives et causales, et qui sont engagés dans une action coordonnée non éphémère visant à influencer les politiques

---

<sup>116</sup> Un sous-système politique comprend l'ensemble des acteurs de diverses organisations publiques ou privées concernés par un problème ou un enjeu politique et qui cherchent à influencer les politiques publiques dans ce domaine (Sabatier and Jenkins-Smith 1999 119). Cette unité d'analyse se distingue de celle construite à partir d'organisations ou de programmes spécifiques.

publiques (1999 : 120 et 138). Leurs systèmes de croyances s'organisent autour de trois dimensions (1999 : 121-2) : les croyances fondamentales (*deep core beliefs*), les croyances politiques (*policy core beliefs*) et les croyances secondaires (*secondary beliefs*). Les croyances fondamentales représentent des croyances normatives et ontologiques et sont les plus stables. Elles sont pour ainsi dire données (1999 : 131). Les croyances politiques – les croyances les plus importantes et la principale glu d'une coalition (1999 : 130-1) – représentent les engagements normatifs et les perceptions causales d'une coalition pour l'ensemble d'un sous-système considéré. Elles sont moins stables que les croyances fondamentales, mais leurs conditions d'altération également exigeantes : leur modification résulte de la conjonction d'un changement des conditions matérielles et de son exploitation opportuniste par une coalition minoritaire en faveur du changement. Enfin, les croyances secondaires comprennent des éléments n'affectant pas l'ensemble du sous-système : l'importance du problème, la désirabilité de la régulation, le design des institutions, etc. Elles sont les plus fluctuantes et varient au gré des nouvelles idées. Les croyances secondaires d'une coalition peuvent ainsi être altérées par un processus d'apprentissage politique (*policy-oriented learning*), sans changement des conditions matérielles.

L'expérience, les perceptions relatives aux dynamiques externes, ainsi qu'un approfondissement des connaissances concernant les paramètres d'un problème et les facteurs les affectant, sont en mesure de produire un tel processus d'apprentissage politique, à l'intérieur d'une coalition advocative – un processus relativement aisé, dans la mesure où, à l'intérieur d'une coalition advocative, les croyances fondamentales sont largement partagées et les désaccords confinés à des aspects secondaires – ou entre coalitions advocatives – un processus plus complexe. Cependant, le savoir et les informations techniques ne produisent pas systématiquement un processus d'apprentissage politique et un changement conséquent des croyances. Certaines conditions doivent être réunies pour qu'un débat analytique productif puisse prendre place entre coalitions advocatives. Les probabilités qu'un apprentissage politique survienne sont fonction du niveau de conflit – soit du degré d'incompatibilité des croyances fondamentales des coalitions en compétition –, de la traçabilité analytique de l'enjeu – soit du niveau de consensus régnant par rapport aux théories

analytiques, aux concepts et aux types de données appropriés – et de la nature du forum au sein duquel le débat prend place (Jenkins-Smith and Sabatier 1993). Plus le niveau de conflit entre croyances est élevé, plus les coalitions sont susceptibles de mobiliser des ressources importantes pour l'emporter et plus leur réceptivité aux découvertes analytiques menaçant leur système de croyances est faible. Avec les progrès en matière de traçabilité analytique d'un enjeu – soit la création d'un consensus sur les théories et les données – décroît le niveau de conflit et un processus d'apprentissage politique est rendu plus probable. Enfin, plus le forum de discussion est dominé par des professionnels, plus un processus d'apprentissage politique est probable. En résumé, les processus d'apprentissage politique sont facilités par un niveau modéré de conflit entre les croyances des coalitions, par la traçabilité analytique de l'enjeu et par la professionnalisation du forum au sein duquel le débat prend place.

### ***Les idées comme compléments (ou conditions nécessaires)***

#### *Les coalitions advocatives et le rôle des croyances politiques*

L'argument central du modèle des coalitions advocatives est que, si un processus d'apprentissage politique est en mesure d'altérer les croyances secondaires d'une coalition, un changement des croyances politiques requiert quant à lui une perturbation des facteurs non-cognitifs extérieurs au sous-système, en conjonction avec son exploitation opportuniste par une coalition advocative minoritaire (Sabatier and Jenkins-Smith 1999 : 147-8). Dans cette perspective, il est donc crucial de pouvoir distinguer empiriquement clairement les croyances politiques des croyances secondaires.

Or, la distinction entre croyances politiques et croyances secondaires est problématique à plusieurs égards. Premièrement, Schlager (1999 : 252-3) souligne à quel point cette différence est contingente et dépend du point de vue du chercheur. Dans une tentative de réponse à cette critique, Sabatier et Jenkins-Smith (1999 : 132-3) précisent que les différents types de croyances se distinguent non pas par leur degré d'abstraction, mais par leur envergure (*scope*) : les croyances politiques sont des croyances affectant l'ensemble du sous-

système ; à l'inverse, les croyances secondaires ne concernent qu'une partie du sous-système. Une telle définition nécessite de pouvoir délimiter clairement le sous-système. Or, Sabatier et Jenkins-Smith ne proposent pas une définition claire et opérationnalisable de ce concept. En conséquence, la scientificité du modèle est mise à mal dans la mesure où deux chercheurs n'isoleront probablement pas les éléments de la même manière. Cette indétermination affecte profondément la formulation des hypothèses.

Deuxièmement, le présupposé d'une organisation hiérarchique des croyances est questionnable (Sabatier 1993). En particulier, les hypothèses relatives au ciment des coalitions advocatives – notamment la seconde hypothèse qui stipule que les acteurs d'une coalition advocative partagent un consensus substantiel en ce qui concerne leurs croyances fondamentales, et moins sur les aspects secondaires – est discutable. En effet, certains groupes agissent de concert sur des enjeux spécifiques, alors même que leurs croyances fondamentales sont en conflit. Inversement, malgré des croyances fondamentales partagées, certains groupes peuvent s'affronter si radicalement sur la manière d'atteindre ces objectifs qu'ils ne parviennent pas à former une coalition. En d'autres termes, les coalitions se forment aussi sur le court terme pour des raisons strictement pragmatiques (Hann 1995).<sup>117</sup> C'est notamment le cas des coalitions qui se sont constituées au sein du G7 et de l'UE en matière de concurrence fiscale dommageable, où, malgré les désaccords sur certaines croyances politiques normatives (compétition fiscale versus harmonisation fiscale), une majorité de pays sont parvenus à un consensus sur des aspects plus secondaires, notamment la nocivité des paradis fiscaux offshore.

Enfin, le modèle des coalitions advocatives néglige les problèmes d'action collective (Sabatier and Jenkins-Smith 1999 : 138; Schlager 1999). Il se concentre sur la formation des croyances et considère comme a-problématique le passage à l'action. Or, nous avons vu que si le problème d'absence d'intérêts mutuels en matière de lutte contre l'évasion fiscale est certes important, celui d'action collective n'est pas négligeable non plus.

---

<sup>117</sup> Jenkins-Smith relève lui-même que, si une organisation hiérarchique des croyances décrit correctement la structure cohésive des groupes à principe (*purposive groups*), les groupes matériels (*material groups*) semblent quant à eux présenter une hiérarchie inversée, où les intérêts matériels priment, tandis que les croyances politiques plus abstraites sont ajustées au cas par cas sur une base opportuniste (Jenkins-Smith and St. Clair 1993).

### *Les courants multiples (multiple streams)*

La théorie des courants multiples est une adaptation du modèle dit de la poubelle (*garbage can*) des théories de l'organisation (Cohen, March and Olson 1972) à l'analyse de la formation des politiques publiques. D'abord développée par Kingdon (1984) et limitée à l'analyse des phases de mise sur agenda et de spécification des alternatives du système politique américain, cette théorie a été complétée par les travaux de Zahariadis (1999). Celui-ci montre, d'une part, que le modèle s'applique aussi à d'autres étapes du processus de formation des politiques publiques, c'est-à-dire également à celle de l'adoption des décisions, et, d'autre part, que ses conclusions peuvent être généralisées à d'autres pays (1999 : 79). Enfin, les travaux de Gordenker, Coate, Jönsson et Söderholm (1995), ainsi que ceux de Peters (1994), indiquent que l'approche ne se limite pas à l'analyse des politiques publiques domestiques, mais qu'elle peut être étendue aux relations entre États. Les premiers ont appliqué le modèle à la coopération internationale en matière de lutte contre l'épidémie du sida, tandis que le second a montré que la complexité du processus décisionnel communautaire en faisant un excellent candidat pour l'utilisation du modèle.

L'approche des courants multiples adresse le dilemme « intérêts versus idées » (Zahariadis 1999 : 78). Sans dénier l'importance des intérêts individuels, elle accorde un rôle significatif aux idées : les solutions ne sont pas seulement retenues sur la base des critères d'efficacité et de pouvoir ; les arguments, la persuasion et les raisonnements sont des éléments centraux de la formation des politiques publiques. Dans la mesure où l'approche des courants multiples explore l'impact des idées sans nier nécessairement l'importance des intérêts individuels, elle s'apparente au deuxième modèle causal du cognitivisme modéré.

Le modèle des courants multiples s'applique à la prise de décision politique sous contrainte d'ambiguïté (Zahariadis 1999 : 74-5). Il partage les présupposés du modèle de la poubelle : la participation aux organisations est fluide ;<sup>118</sup> les individus ne savent souvent pas ce qu'ils veulent et la contrainte temporelle force les décideurs politiques à prendre des

---

<sup>118</sup> Les individus changent, l'implication dans les décisions, ainsi que le temps et les efforts consacrés, varient.



décisions sans formulation précise des préférences ; enfin, la technologie est peu claire.<sup>119</sup>

Ces présupposés sur les conditions de la prise de décision et la rationalité limitée des acteurs opposent l'approche des courants multiples aux théories du choix rationnel.

Basé sur de telles prémisses, le modèle des courants multiples attribue à la rencontre de différentes conditions à des moments critiques le pouvoir explicatif central. Trois conditions doivent être remplies pour qu'une fenêtre politique propice à la mise sur agenda s'ouvre (Kingdon 1984 : 17). La première condition est l'identification d'un problème (*problems*). L'identification d'un nouveau problème résulte de la découverte ou de l'utilisation de données ou indicateurs, d'un événement dramatique ou d'une crise, et/ou du feedback de politiques publiques existantes (Zahariadis 1999 : 76). La seconde condition est le développement ou la formulation de propositions politiques (*policies*). Cette condition renvoie aux idées générées par les experts, scientifiques, bureaucrates, membres du parlement, chercheurs, etc. De nombreuses idées « flottent » dans l'atmosphère ambiante et ce sont les critères de faisabilité technique et d'acceptabilité de ces idées qui permettent de discriminer entre celles qui recevront une attention sérieuse et les autres (Zahariadis 1999 : 76-7). Enfin, la troisième condition est le contexte politique (*politics*) et comprend l'état de l'opinion publique (*national mood*), les campagnes des groupes de pression et les changements de majorité (Zahariadis 1999 : 77). Parmi ces trois courants (*streams*), les deux premiers renvoient au rôle des idées tandis que le dernier représente un changement des contraintes matérielles auxquelles sont confrontés les gouvernements. C'est leur rencontre, c'est-à-dire la conjonction entre de nouvelles idées et un changement des conditions matérielles, qui offre les conditions propices à la mise sur agenda d'une nouvelle thématique et qui explique la sélection et le choix des alternatives.<sup>120</sup>

*L'équilibre ponctué (punctuated-equilibrium)*

---

<sup>119</sup> Les membres d'une organisation ne disposent que de compétences très rudimentaires sur la manière dont leur tâche s'inscrit dans la mission globale de l'organisation.

<sup>120</sup> Le modèle des courants multiples s'applique au deuxième modèle causal du cognitivisme (voir *figure 3*).

Les travaux de Kingdon et des courants multiples ont inspiré ceux de Baumgartner et Jones (1993). Cependant, si Baumgartner et Jones étudient aussi la phase de mise sur agenda, ils s'intéressent moins à l'explication de l'initiation politique qu'à la question de ses conséquences politiques. De plus, Baumgartner et Jones prennent davantage en compte les facteurs institutionnels.

Baumgartner et Jones proposent un modèle d'analyse des politiques publiques qui rend compte à la fois des longues périodes de stabilité et des changements brusques. Comment combiner dans un modèle unique une double facette du système politique américain :<sup>121</sup> son conservatisme et sa résistance au changement versus les opportunités qu'il offre aux idées innovantes d'entrepreneurs politiques (1993 : 3) ? L'explication à la fois de l'incrémentalisme et des modifications rapides des outcomes politiques se trouve au niveau de l'interaction entre les images politiques (*policy images*) et les voies institutionnelles (*institutional venues*).

Les images politiques renvoient à la manière dont les politiques sont comprises et discutées (1993 : 25-6). Elles représentent un facteur cognitif ou idéal. Elles peuvent faire l'objet d'un consensus comme elles peuvent diviser les acteurs et sont ainsi soumises à des degrés d'acceptation divers. Le combat politique est un conflit sur la définition des images politiques et l'argumentation une arme politique formidable (1993 : 29). La manière dont un problème politique est défini détermine largement la manière dont il sera résolu (Baumgartner and Jones 1993 : 31; Kirp 1982 : 137). Les leaders politiques en mesure de définir l'image politique d'un enjeu dominant ainsi les outcomes (1993 : 29). Parce que les images politiques exercent un impact sur les politiques publiques, leurs altérations, par la mise en lumière d'une

---

<sup>121</sup> L'analyse de la prise de décision aux États-Unis en matière de régulation des activités financières montre à quel point le modèle proposé par Baumgartner et Jones est éclairant pour comprendre le processus politique américain (voir le chapitre sur l'OCDE). Des études comparatives demeurent toutefois nécessaires afin de tester l'applicabilité de la théorie à d'autres systèmes politiques. Selon True, Jones et Baumgartner (1999), l'architecture conceptuel du modèle n'est pas unique au système politique américain et peut être appliquée à d'autres nations. Si Dudley et Richardson (1996) ont confirmé l'intérêt du modèle pour analyser la politique des transports en Grande-Bretagne, Howley (1997) a quant à lui montré que le modèle est inadéquat lorsque appliqué au cas de la politique énergétique du Canada.

nouvelle évidence par exemple, peuvent provoquer des changements profonds (*rhetorical turnaround*) (1993 : 30).

Les voies politiques renvoient quant à elles aux lieux institutionnels où les décisions concernant un enjeu sont prises. Elles représentent donc un facteur institutionnel. À la manière des images politiques, les voies politiques peuvent être monopolistiques – c’est-à-dire confinées à la juridiction d’une institution unique – ou partagées – c’est-à-dire soumises à la compétition d’un certain nombre de juridictions – et sont susceptibles de changer dans le temps. Les voies politiques ont un impact sur les politiques publiques, car différents arrangements institutionnels favorisent certains groupes d’acteurs et certaines images politiques au détriment d’autres. Les politiques publiques peuvent être distinguées selon leur degré d’association à une voie politique. Les problèmes politiques étroitement associés à un niveau de gouvernement ou une voie institutionnelle particulière offrent peu d’opportunités de changements notables. Lorsque l’autorité juridictionnelle est clairement et durablement établie, c’est-à-dire que les accès institutionnels sont limités et leurs frontières bien délimitées, alors un changement par l’utilisation stratégique des différentes voies politiques n’est pas, ou que peu, accessible. À l’inverse, de nombreux accès institutionnels créent des opportunités pour les entrepreneurs politiques de choisir le lieu le plus favorable à leurs politiques (*venue shopping*). Donc les voies politiques affectent les outcomes et les changements des politiques publiques peuvent résulter de changements des voies institutionnelles (1993 : 12, 33).

Les images politiques sont étroitement associées aux voies politiques : certaines images politiques sont bien acceptées dans certaines arènes institutionnelles, tandis qu’elles sont inappropriées dans d’autres (1993 : 32). Et les décideurs politiques cherchent à la fois à manipuler la vision dominante d’un enjeu et à modifier les institutions exerçant leur juridiction sur cet enjeu (1993 : 35).

C’est dans la combinaison entre un certain type d’images politiques (partagée ou divisant) et de voies politiques (unique ou multiple) que réside à la fois l’explication des ajustements incrémentaux et des changements brusques. Une image politique consensuelle associée à une

voie politique unique sont caractéristiques d'un monopole politique.<sup>122</sup> Dans le cadre d'un monopole politique, les adaptations se font de manière incrémentale. À l'inverse, les changements brusques sont liés à l'abolition d'un monopole politique. Ces déséquilibres sont le fruit d'une modification de la définition de l'enjeu et/ou des règles institutionnelles.

Les changements d'images politiques et d'accès institutionnels procèdent d'une manière interactive et se renforcent mutuellement, créant un feedback positif à l'origine d'un potentiel changement brusque dans le sous-système politique (1993 : 37-8). Lorsqu'une rhétorique politique commence à changer, une modification des voies institutionnelles est facilitée, et inversement. Une altération même minime des images ou des voies politiques peut engendrer un phénomène de boule de neige, qui, s'amplifiant et s'auto-renforçant, est susceptible de mener à d'éventuels changements profonds des outcomes politiques (un feedback positif).

### ***Le cognitivisme fort***

Selon Hasenclever, Mayer et Rittberger (1997 : 154-210), quatre écoles de l'étude des régimes internationaux s'inscrivent dans la catégorie du cognitivisme fort. La première est représentée par Franck (1990) et Hurrell (1993) et considère que les États coopèrent et respectent les règles et normes du système international sous l'effet d'un pouvoir de légitimation. L'impact des standards internationaux n'est donc pas réductible à ses effets sur le calcul stratégique des acteurs, mais est aussi fonction du sens des obligations des acteurs et de la légitimité des standards internationaux. Les États se comportent en conformité avec les règles et normes du système international non pas parce que cela est dans leurs intérêts, mais parce que leur respect général est le prix à payer pour être membre de la société internationale et pour entretenir des relations avec les autres. Le niveau de respect des standards

---

<sup>122</sup> Un système où certains experts, sous couverts de règles institutionnelles protectrices et d'une image politique positive, bénéficient d'une grande liberté d'action et sont rarement appelés à justifier leurs actions (Baumgartner and Jones 1993 : 8).

internationaux s'explique par leur légitimité, et non pas par le simple rapport coûts et bénéfices qu'ils procurent. Selon une telle vision du comportement des acteurs, l'alignement sur les standards internationaux est fonction de leur légitimité. Cette hypothèse implique de déterminer pourquoi certaines politiques et décisions sont considérées comme légitimes et d'autres pas. Franck (1990) a opérationnalisé le concept de légitimité par quatre dimensions : la détermination d'une règle, sa validation symbolique, sa cohérence et son degré d'adhérence. Un État choisit d'obéir ou non à une règle selon que ces quatre propriétés sont respectées ou non.

La seconde école est représentée par Kratochwil (1984) et Müller (1994) et a été inspirée par les travaux du philosophe Jürgen Habermas : elle souligne le pouvoir de l'argumentation. Selon ces auteurs, les rationalistes ont systématiquement sous-estimé le rôle des discours entre États en se focalisant sur les actions stratégiques. Or, le besoin de communication entre États est permanent, car il permet de maintenir les convergences en termes d'attentes et de résoudre les conflits. Sous les conditions de complexification des enjeux et de marginalisation du pouvoir militaire, les arguments convaincants permettent d'aboutir à des interprétations communes de la réalité et de créer des consensus sur certaines propositions. Dans un tel contexte, la persuasion tend à remplacer la compulsion comme médium de la coordination politique (Müller 1994 : 28). Selon une telle perspective, l'alignement sur les standards internationaux est réalisé si les États qui ambitionnent de faire rentrer l'État récalcitrant dans le rang parviennent à l'en persuader grâce à une bonne argumentation. Inversement, le non-respect des règles et normes internationales peut être toléré si les raisons invoquées sont convaincantes. Ce point de vue implique d'être en mesure de déterminer pourquoi certains discours sont convaincants et d'autres pas. Selon les tenants de cette approche, un discours convaincant doit à la fois respecter un critère formel (respect des normes essentielles sur les caractéristiques du discours) et un critère informel (le discours ne doit pas entrer en porte-à-faux avec le cadre discursif dominant).

La troisième école est représentée par Wendt (1987, 1992) et souligne le rôle des identités. La critique que Wendt adresse au rationalisme est qu'il ne parvient pas à expliquer

les situations où les comportements des acteurs sont motivés par des considérations altruistes. La prolifération des institutions internationales crée en effet un climat propice aux comportements altruistes dans la mesure où ces institutions contribuent à la création d'une identité collective. Dans une telle perspective, les États respectent les standards internationaux parce qu'ils se sentent membres d'une communauté dont ils aspirent au bien-être collectif.

Enfin, la quatrième école est représentée par Cox (1986) et souligne le rôle de l'histoire. Inspiré par le courant marxiste, Cox considère que la structure du système international reflète les préférences des États les plus puissants, qui exercent leur pouvoir par le biais de leur suprématie physique et grâce à une manipulation idéologique. Très critique par rapport aux approches traditionnelles des relations internationales, il propose une vision prospective des relations interétatiques et s'intéresse aux conditions de destruction des institutions internationales.

Nous avons déjà abordé plus haut les problèmes méthodologiques que soulève le cognitivisme fort, en particulier son incapacité, voire son refus, à proposer des hypothèses testables et falsifiables selon les critères épistémologiques du rationalisme. Relevons aussi le décalage entre la problématique rationaliste et le questionnement cognitiviste fort. Le cognitivisme fort s'intéresse à des variables lourdes, plus précisément aux pré-conditions structurelles des choix et actions individuels. Cette approche constitutive n'est peut-être pas diamétralement opposée au rationalisme, dans la mesure où elle explique pourquoi une certaine logique de l'action s'impose dans un contexte particulier, tandis que le rationalisme considère la logique de la maximisation de l'utilité individuelle comme un point de départ et vise à expliquer ses conséquences. L'approche constitutive du cognitivisme fort est cependant différente de la perspective causale, qui retient notre attention dans cette étude, et se prête mal à l'étude de cas concrets. Du fait des difficultés méthodologiques du cognitivisme fort et des divergences entre les programmes de recherche rationaliste et cognitiviste fort, nous renonçons à tester systématiquement les hypothèses cognitivistes fortes.

## ***Les hypothèses cognitivistes***

### **L'initiation politique selon le cognitivisme**

En dépit de la grande hétérogénéité des théories réunies sous le label de cognitivisme modéré, ces approches partagent certains présupposés. En particulier, afin que leurs modèles s'appliquent, certaines caractéristiques doivent être réunies. Premièrement, la situation initiale doit être incertaine. Cette incertitude est due à la complexité de l'enjeu, à sa technicité, à sa faible visibilité politique, à la difficulté d'identifier les gagnants et les perdants d'un projet politique et aux interdépendances entre enjeux. Ces conditions instaurent un climat d'incertitude, dans lequel les décideurs politiques peinent à identifier leurs intérêts et préférences.

Deuxièmement, un acteur doit véhiculer les nouvelles idées, croyances ou images politiques et utiliser stratégiquement les opportunités offertes par le contexte pour influencer le processus de décision. La littérature existante a proposé divers termes pour qualifier cet acteur.<sup>123</sup> Nous employons celui d'entrepreneur politique. Qu'est-ce qu'un entrepreneur politique ? Le terme d'entrepreneur politique employé par le cognitivisme ne doit pas être confondu avec celui de la tradition rationaliste. En particulier, la définition d'Olson – le plus intéressé des acteurs (1965) – est à distinguer de l'entrepreneur politique cognitiviste. De plus, à l'intérieur de la tradition cognitiviste, la compréhension du concept d'entrepreneur politique varie aussi sensiblement. Pour Kingdon, un entrepreneur politique est un activiste qui a un intérêt particulier au succès d'une certaine politique. En d'autres termes, tous ceux qui s'intéressent aux outcomes d'une politique publique sont des entrepreneurs politiques. À cette définition large, nous préférons une définition plus étroite. Moravcsik (1999) propose de qualifier d'entrepreneurs politiques les acteurs qui cherchent à influencer les outcomes du

---

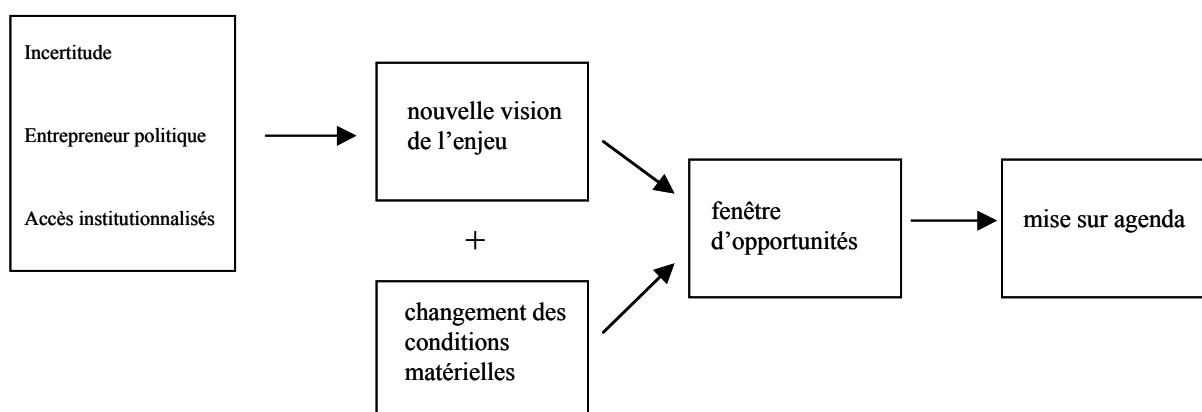
<sup>123</sup> L'on trouve dans la littérature notamment les notions d'entrepreneurs politiques (à la fois les termes anglais de *policy entrepreneurs* et de *political entrepreneurs*), d'entrepreneurs stratégiques et d'entrepreneurs publics (Carter and Scott 2004). La théorie des communautés épistémiques est plus spécifique et s'intéresse au rôle des communautés épistémiques (Haas 1992 : 3). La théorie des coalitions advocatives parle aussi de courtier politique (*policy broker*) ; terme qui désigne un groupe d'acteurs n'appartenant pas à une coalition advocative et qui est avant tout concerné par la modération du niveau de conflit et la quête de compromis entre coalitions advocatives (Radaelli 1999; Sabatier and Jenkins-Smith 1993, 1999).

processus politique et dont le pouvoir n'est ni ancré formellement dans les institutions, ni coercitif. Leur principale ressource est issue de leur créativité politique, de leur impartialité (supposée ou réputée), de leur légitimité symbolique, de leur expertise technique ou légale, et repose sur leur capacité à utiliser stratégiquement les idées et l'information. L'influence éventuelle d'un entrepreneur politique repose non pas sur un pouvoir formel, mais sur sa connaissance et reconnaissance scientifiques, techniques ou légales, ainsi que sur sa capacité à mobiliser. Cette définition permet de distinguer les acteurs à pouvoir formel des acteurs à idées et renvoie aux principales dimensions de notre problématique, qui confronte l'impact des intérêts et du pouvoir au rôle des idées. Privé de pouvoir politique formel, cet entrepreneur politique doit néanmoins bénéficier d'accès institutionnels aux décideurs politiques ; condition qui représente le troisième trait commun des approches cognitivistes modérées.



Si ces conditions sont réunies, les modèles cognitivistes modérés s'appliquent. L'incertitude des décideurs politiques par rapport à leurs intérêts et préférences ouvre la voie à l'utilisation stratégique de la situation par un entrepreneur politique. Cet entrepreneur politique peut initier un changement de la définition de l'enjeu en question et des réponses

Figure 2: Modèle cognitiviste de la mise sur agenda



politiques appropriées. Le succès de son initiative dépend néanmoins aussi du contexte politique. En effet, l'entrepreneur politique aux accès institutionnels doit également bénéficier de conditions politiques favorables, soit d'un changement des conditions matérielles (Baumgartner and Jones 1993; Kingdon 1984; Sabatier and Jenkins-Smith 1999; Zahariadis 1999). C'est donc une combinaison de facteurs contextuels (changements des conditions matérielles) et cognitifs (changement de la définition de l'enjeu et/ou des solutions politiques proposées) qui crée une fenêtre d'opportunités favorable à un remaniement de l'agenda politique.

*Hypothèse 4 :*

Si le thème de la concurrence fiscale dommageable a été mis sur les agendas de l'OCDE et de l'UE, c'est parce qu'un entrepreneur politique a su saisir la fenêtre d'opportunités qui s'est ouverte à la faveur d'une nouvelle vision du problème et d'un changement des conditions matérielles.

La validation (ou non-falsification) de cette hypothèse implique d'observer une situation initiale caractérisée par un certain degré d'incertitude des décideurs politiques par

rapport à leurs intérêts et préférences ; la présence d'un entrepreneur politique, spécialisé dans le dossier, bénéficiant d'accès institutionnalisés aux décideurs politiques et cherchant à influencer les outcomes du processus politique ; un changement des conditions matérielles ou des voies institutionnelles ; l'émergence d'une nouvelle compréhension du problème et de ses solutions par les décideurs politiques.

## **L'adoption politique selon le cognitivisme**

Les approches cognitivistes modérées accordent à la phase d'initiation politique un effet décisif (Kingdon 1984) et s'intéressent moins aux problèmes de faisabilité pratique, notamment aux problèmes d'action collective. Les théories des coalitions advocatives et de l'équilibre ponctué sont néanmoins plus spécifiques sur les mécanismes permettant l'adoption de nouvelles politiques publiques.

Selon les cognitivismes modérés, les décideurs politiques sont sous l'influence de l'expertise et des compétences des professionnels de la branche, milieux académiques et autres experts, qui contribuent de manière souvent déterminante à la compréhension des problèmes, à l'établissement des options à disposition, à la définition des relations causales et à l'anticipation des effets associés aux diverses options disponibles. C'est donc en tant que *framer* que certains entrepreneurs politiques jouent un rôle crucial dans le processus politique. Diverses conditions sont nécessaires pour qu'un entrepreneur politique influence avec succès les décisions politiques. Sa réussite dépend de deux variables : des caractéristiques des propositions qu'il formule, d'une part, et des caractéristiques institutionnelles, d'autre part. Plus les propositions de l'entrepreneur politique font l'objet d'un consensus à l'intérieur et à l'extérieur du groupe et plus elles résonnent positivement avec les croyances de ses concurrents et de ceux en charge des décisions (images politique partagées, enjeu traçable analytiquement, degré de conflit modéré), plus les chances d'un entrepreneur politique d'influencer les outcomes sont grandes. Plus les accès institutionnels aux décideurs politiques sont nombreux (voies politiques multiples) et plus les forums de débat sont dominés par des professionnels, plus un entrepreneur politique peut espérer influencer les politiques publiques.

Ces deux variables – degré de consensus et d’acceptabilité des idées, nombre et qualité des institutions – sont en interaction. Des propositions partagées, suscitant peu de conflit, traçable analytiquement, associées à des voies institutionnelles multiples et dominées par des professionnels, ouvrent la voie à un processus d’apprentissage politique (selon la terminologie de l’approche des coalitions advocatives) ou à un feedback positif (selon celle de l’équilibre ponctué). Pour qu’une décision soit adoptée, que la coopération émerge, il faut qu’un tel processus d’apprentissage politique ou feedback positif ait lieu. Dans la conception cognitiviste modérée, la coopération se fait donc sur une base volontaire : un processus d’apprentissage politique ou de feedback positif informe les acteurs que la coopération est dans leur intérêt.

*Hypothèse 5 :*

Les propositions peu conflictuelles, partagées et traçables analytiquement d’un entrepreneur politique jouissant d’accès institutionnels nombreux et dominés par des professionnels ont favorisé un processus d’apprentissage politique ou feedback positif, qui a créé un consensus sur les bienfaits de la coopération. La décision adoptée ou solution coopérative retenue est proche des propositions de l’entrepreneur politique.

La validation (ou non-falsification) de cette hypothèse implique d’observer le développement d’un certain consensus sur les propositions de l’entrepreneur politique ; consensus qui se propage dans les différentes arènes institutionnelles en charge du dossier. La diffusion d’un consensus sur les images politiques au sein de différentes arènes institutionnelles est le signe de l’accomplissement d’un processus d’apprentissage politique ou de feedback positif.

### **La diffusion politique selon le cognitivisme**

À l’instar du libéralisme, le cognitivisme ne conçoit que la coopération et l’alignement sur une base volontaire. Dans le cas du libéralisme, un État coopère ou s’aligne parce que

cela est dans son intérêt. Pour le cognitivisme, un État coopère ou s'aligne parce qu'il le perçoit comme étant dans son intérêt (cognitivisme modéré) ou dans celui de la communauté des États (cognitivisme fort). L'État dont la coopération ou l'alignement est recherché en reconnaît le bien-fondé, pour lui-même (cognitivisme modéré) ou pour la collectivité (cognitivisme fort). L'accent est mis sur les stratégies de persuasion. Sous quelles conditions une stratégie de persuasion porte-t-elle ses fruits ?

Les théories cognitivistes modérées soulignent l'importance de la diffusion des croyances. Un entrepreneur politique domestique ou aux liens transnationaux saisit l'opportunité d'une nouvelle vision d'un enjeu politique pour altérer les coalitions d'acteurs domestiques, défaire un monopole politique ou créer une conception commune de la manière de résoudre le problème, car les idées circulent de la société vers le gouvernement, de sociétés à sociétés, et ainsi de pays à pays. Par exemple, pour la théorie des communautés épistémiques, les scientifiques et experts transmettent les nouvelles idées à leurs collègues dans d'autres pays, qui influencent à leur tour leur gouvernement respectif (Haas 1992 : 27). Ici aussi, certaines conditions doivent être remplies afin que l'action d'un entrepreneur politique soit efficace et que les standards internationaux soient diffusés. D'abord, au niveau de l'État récalcitrant, les décideurs politiques doivent être incertains quant à leurs préférences. De plus, il doit y avoir un entrepreneur politique dans le domaine politique considéré. Enfin, son accès aux décideurs politiques doit être institutionnalisé.

Selon le cognitivisme modéré, les décideurs politiques sont efficacement influencés par un entrepreneur politique lorsque a lieu un apprentissage politique ou feedback positif leur enseignant que la coopération et le respect des standards internationaux est dans leur intérêt. Les conditions rendant possible un tel apprentissage politique ou feedback positif sont les mêmes que celles qui sont énumérées auparavant (propositions modérément conflictuelles, partagées et traçables analytiquement ; voies institutionnelles nombreuses et dominées par des professionnels). Selon le cognitivisme fort, les élites politiques font également un processus d'apprentissage et comprennent, sous l'effet d'un pouvoir de légitimation et d'argumentation,

que le respect d'un certain nombre d'impératifs est dans l'intérêt de la collectivité, même s'il n'est pas dans leur intérêt direct.

*Hypothèse 6 :*

La coopération a été diffusée aux pays tiers, car les décideurs politiques, incertains quant à leurs préférences, ont été influencés avec succès par un entrepreneur politique. Les propositions peu conflictuelles, partagées et traçables analytiquement de cet entrepreneur politique jouissant d'accès institutionnels nombreux et dominés par des professionnels ont favorisé un processus d'apprentissage politique ou feedback positif, qui a créé un consensus sur les bienfaits de la coopération. La décision adoptée ou solution coopérative retenue est proche des propositions de l'entrepreneur politique.

La validation (ou non-falsification) de cette hypothèse implique d'observer le développement d'un certain consensus sur les propositions de l'entrepreneur politique ; consensus qui se propage dans les différentes arènes institutionnelles en charge du dossier. La diffusion d'un consensus sur les images politiques au sein de différentes arènes institutionnelles est le signe de l'accomplissement d'un processus d'apprentissage politique ou de feedback positif. Les pays s'alignant sur les standards internationaux s'accordent sur les bienfaits de la coopération.

### ***L'argument***

Nous avons montré que la coopération sur les enjeux fiscaux n'implique pas seulement de résoudre des problèmes d'action collective. Elle exige aussi de s'assurer l'alignement des États gagnants pour lesquels une stratégie de non-coopération assure une utilité supérieure par

rapport à une situation de coopération. Étant donné la grande volatilité de l'objet à réguler, la non-coopération d'un seul État peut ruiner les bénéfices de la coopération. Les perdants de la concurrence fiscale se recrutent surtout auprès des grands pays (Garrett 1995; Kanbur and Keen 1993). Et les petits pays, mieux préparés à la compétition, sont parfois considérés comme des États perturbateurs de la finance internationale. La régulation internationale des marchés financiers pose ainsi surtout un problème d'alignement de ces petits pays. Elle soulève la question de la capacité des États perdants à leur imposer les standards internationaux.

La question centrale renvoie à comment et sous quelles conditions l'alignement des pays récalcitrants et la coopération sans réalisation de bénéfices mutuels sont possibles. Comment les États bénéficiaires potentiels de la coopération parviennent-ils à gagner la coopération des autres ? Au travers de promesses (institutionnalisme libéral), de menaces (réalisme) ou de persuasion (cognitivisme) ?

La littérature existante a abordé de diverses manières les tentatives internationales de lutter contre l'évasion fiscale. Les études d'inspiration institutionnaliste libérale insistent, à juste titre, sur les problèmes de coopération, à savoir d'action collective et d'absence d'intérêts mutuels en faveur de la coopération, qui se traduisent par un  $k$  – la taille du sous-groupe en mesure de bénéficier de la production du bien collectif – élevé (Hardin 1982). Par conséquent, leurs pronostiques sont pessimistes quant aux possibilités de coopérer dans le domaine de la lutte contre la concurrence fiscale dommageable (Genschel and Plümper 1997). À l'inverse, les études d'inspiration cognitive sont plus optimistes : les acteurs sont motivés par d'autres finalités que la simple maximisation de leur utilité individuelle et ils peuvent être convaincus et persuadés de coopérer (Radaelli 1999, 2000). Paradoxalement, le rationalisme pose correctement les termes du problème, mais offre parfois des pronostiques erronés, c'est-à-dire peine à expliquer les succès ; tandis que le cognitivisme explique ces succès, mais pour de mauvaises raisons, c'est-à-dire avec des variables indépendantes incorrectes.

Notre contribution se situe entre le pessimisme du libéralisme (l'impossibilité de coopérer lorsqu'il n'y a pas gains mutuels) et l'optimisme plus naïf du cognitivisme. Entre la

coopération par intérêts, initiée par les forces du marché, et la coopération altruiste, par conviction ou persuasion, initiée par de bonnes idées, la légitimité et le sens des obligations, nous proposons la coopération coercitive et forcée, initiée par le pouvoir.

Notre argument est que la coopération coercitive dépend de la crédibilité des États sollicitant la production du bien (la coopération), donc du rapport entre les coûts et les bénéfices liés à l'exercice de pressions sur les États non coopératifs. Ce calcul coûts/bénéfices est fonction de la puissance et de la force des acteurs, ainsi que du positionnement et de l'intensité de leurs préférences.

## ***Considérations méthodologiques***

### **La méthode d'analyse et la récolte de données**

La principale difficulté méthodologique liée à nos objectifs de recherche est de distinguer analytiquement les intérêts des idées, c'est-à-dire les motivations relevant de la poursuite d'intérêts égoïstes de celles guidées par d'autres motifs, par exemple l'impact d'un discours convaincant, le sens des obligations ou un sentiment de solidarité (Goldstein and Keohane 1993 : 26s). Pour quelles raisons un État respecte-t-il les standards internationaux : par sens du devoir, par conviction, par obligation ou du fait d'un calcul utilitaire ? Notre étude offre trois réponses pour surmonter cette difficulté : l'une relève de la méthode choisie, l'autre des données récoltées, la dernière de la question adressée.

Premièrement, nous avons choisi la méthode du traçage de processus (*process tracing*) afin de tester les hypothèses rationalistes et cognitivistes sur l'initiation, l'adoption et la diffusion politiques. Le traçage de processus est une méthode d'identification et de test des mécanismes causaux, c'est-à-dire des processus et des variables explicatives produisant un effet causal. Elle offre une connaissance de la manière dont le processus agit (Checkel 2001; George and McKeown 1985; McKeown 1999). Elle permet en particulier de dégager les principales variables explicatives (intérêts et pouvoir, institutions et idées) et d'éclairer la manière dont ces variables indépendantes affectent ou non les outcomes (les décisions politiques et la coopération internationale).

La méthode du traçage de processus nécessite de retracer le processus de manière détaillée, en particulier de décrire un chemin ininterrompu de la cause à l'effet. Elle requiert donc une récolte de données relativement intensive. Pour ce faire, nous nous sommes basés sur des sources variées : les recherches préexistantes (notamment Genschel 2000; Genschel and



Plümper 1997; Radaelli 1999, 2000; Thomas 2000), les articles de presse (*Financial Times*, *The Economist*, *Le Temps*, *NZZ*), les comptes-rendus (*Europolitique*, *American Banker*), la documentation officielle<sup>124</sup> et une série d'interviews. En ce qui concerne le processus de sélection des sources, nous avons dépouillé de manière exhaustive les journaux sélectionnés, les comptes-rendus et la documentation officielle accessible au public pour la période étudiée (1996-2003). Pour déterminer si l'exhaustivité a été atteinte, nous avons employé le critère de redondance des documents : lorsque les documents sélectionnés par divers moteurs et mots de recherche étaient déjà à notre disposition, nous avons alors estimé que l'exhaustivité avait été atteinte. Qui plus est, afin de récolter les informations manquantes et compléter la base de données, nous avons mené une série d'interviews. Les personnes interviewées ont été choisies selon leurs niveaux de connaissance et leurs degrés de participation au processus. Nous avons choisi d'interviewer les sujets des pressions internationales, dans ce cas des représentants de la Suisse.<sup>125</sup> Pour chaque « source » de pressions, nous avons procédé à une série d'interviews (au moins quatre pour chaque cas) (voir annexe 1). Enfin, durant la période étudiée, les thématiques de la place financière et du secret bancaire suisses ont fait l'objet d'un intérêt important, notamment de la part des milieux académiques. Notre participation aux colloques et séminaires organisés sur ce thème nous a permis de rencontrer plusieurs experts du dossier. L'ensemble de ces sources nous a permis de reconstruire le processus de décision, le timing de ses différentes phases, d'établir quels acteurs ont influencé le processus à quel moment, quelles étaient les options envisagées et quelles solutions ont été retenues. Sur cette base, nous avons constitué une base de donnée détaillée de la chronologie des événements.

La seconde réponse au défi méthodologique de distinguer ce qui relève des intérêts de ce qui relève des idées est offerte par le type de données récoltées. Les interviews en profondeur que nous avons menées n'ont pas seulement permis de compléter la base de données, mais ont aussi offert un accès aux motivations des acteurs et à la manière dont ils ont

---

<sup>124</sup> Pour les institutions communautaires ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)) et de l'OCDE ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)). D'autres sources sont également utiles, notamment [www.state.gov](http://www.state.gov), <http://www.treas.gov>, <http://www.gao.gov>, [www.irs.gov](http://www.irs.gov), [www.bis.org](http://www.bis.org), [www.fsforum.org](http://www.fsforum.org), [www.swissprivatebankers.com](http://www.swissprivatebankers.com) et <http://www.gbpg.ch>,

<sup>125</sup> Nous expliquons les raisons de ce choix plus bas.

perçu le processus. La méthode des interviews a d'ailleurs été retenue dans d'autres études confrontées à cette même difficulté (Checkel 2001). Cette raison d'être des interviews explique pourquoi nous n'avons interviewé que des représentants de la Suisse ; l'objectif de ces interviews étant d'établir les raisons pour lesquelles la Suisse s'aligne ou résiste aux pressions, et non pas pourquoi ces pressions sont exercées. C'est donc le questionnement de la recherche qui justifie ce choix.<sup>126</sup> Les interviews en profondeur auprès de personnes impliquées dans le processus fournissent des indications sur le sens et les justifications que les acteurs attribuent eux-mêmes à leurs actions. Cependant, la technique des interviews pose également un problème de fiabilité. Les acteurs peuvent être incités à mal représenter leurs motivations et offrir une explication particulière pour des raisons instrumentales. Les négociateurs pourraient ainsi être tentés d'exagérer les pressions auxquelles ils sont confrontés afin de manipuler et utiliser stratégiquement leurs contraintes domestiques. Inversement, les décideurs politiques doivent sauver la face et peuvent difficilement admettre que c'est contraints qu'ils ont dû accepter un accord. Enfin, par quête de reconnaissance et de prestige, les interviewés pourraient avoir tendance à exagérer leur emprise sur le processus décisionnel. Dans ces circonstances, le chercheur doit maintenir un esprit critique par rapport aux interprétations offertes et utiliser des données de sources diverses afin de pouvoir croiser les informations et obtenir une plus grande fiabilité.

Enfin, la dernière stratégie employée afin de contourner notre problème méthodologique a été de s'intéresser aux acteurs ayant influencé le processus décisionnel avant de s'interroger sur leurs motivations. En effet, les assomptions du rationalisme et du cognitivisme sur les motivations des acteurs sont fortement corrélées à celles sur les acteurs eux-mêmes. Ainsi, quel acteur influence le processus renseigne sur les motifs qui le guident.

---

<sup>126</sup> Nous aurions évidemment également pu choisir de mener des interviews auprès des autorités d'autres sources des pressions internationales. Pour des raisons logistiques, ceci n'a pas été faisable.

## **Le design de recherche : la comparaison**

Le design d'une recherche doit assurer que la structure et le type de données récoltées permettent d'inférer les conclusions souhaitées. Pour répondre à nos questions de recherche, nous avons procédé à l'étude intensive de deux cas. La comparaison de deux cas a ses limites. Elle soulève en particulier le problème du degré de liberté et de la capacité à généraliser les résultats. Une recherche souffrant d'un problème de degré de liberté est une recherche où il y a davantage d'inconnues que d'équations indépendantes, c'est-à-dire d'observations. Dans ce cas, le design de recherche est indéterminé, ce qui est souvent le cas en politique comparée et en relations internationales du fait du problème récurrent d'une abondance de variables pour un nombre limité de cas. Lorsque l'on est confronté à un problème de degré de liberté, il est difficile de déterminer s'il s'agit de cas typiques ou atypiques, c'est-à-dire si les résultats peuvent être généralisés ou non.

La méthode statistique est souvent considérée comme l'ultime réponse au problème du degré de liberté. Or, cette méthode n'est pas appropriée pour cette étude, non seulement du fait de l'abondance de variables pour un nombre limité de cas, mais encore parce qu'elle n'est pas adaptée à nos objectifs de recherche. Nous cherchons à tester, affiner et modifier les théories existantes, à générer des propositions plus fines qui pourront à l'avenir faire l'objet d'un test statistique. L'étude intensive de cas, tenant compte de toute leur complexité, est l'approche la plus appropriée pour formuler de nouvelles hypothèses de travail. Les théories doivent en effet aussi expliquer les irrégularités ; dans ce cas, la coopération coercitive et les conditions sous lesquelles elle émerge, car c'est en étudiant les contre-exemples et les phénomènes rares que les théories peuvent être améliorées.

La méthode du traçage de processus offre une solution alternative au problème du degré de liberté, car elle permet de multiplier le nombre d'observations ; un seul cas offrant de nombreuses observations le long du chemin menant de la cause à l'effet. Mais conséquemment, la méthode du traçage de processus pose aussi le problème inverse, soit une régression infinie. Nous résolvons ces deux problèmes en circonscrivant précisément les

observations de l'étude. Nous nous intéressons aux mécanismes de la mise sur agenda, de la prise de décision (*framing*, décider ou non, quelle décision) et de la diffusion politique (alignement ou non, quel alignement).

Le design de recherche soulève enfin un problème de comparabilité. La stratégie centrée sur les cas que nous avons adoptée (ou méthode de la congruence) requiert d'observer des cas les plus semblables possible. Idéalement, seule une variable n'est pas contrôlée. Si les deux cas que nous étudions partagent plusieurs ressemblances – ils représentent deux sources de pressions internationales sur le secret bancaire suisse et permettent de tenir pour plus ou moins constant le contexte international dans lequel ces pressions s'exercent et la nature du problème à juguler –, ils diffèrent aussi sur plusieurs aspects.

Premièrement, les conditions institutionnelles varient. Le fonctionnement institutionnel de l'UE n'est pas le même que celui de l'OCDE. La supranationalité des institutions communautaires contraste avec l'intergouvernementalisme de celles de l'OCDE. Pourtant, dans les deux cas, les caractéristiques du vote sont similaires, puisque les décisions au sein de l'OCDE et en matière fiscale au sein de l'UE se prennent à l'unanimité. Le nombre d'acteurs diffère aussi, ce qui affecte l'hétérogénéité des intérêts en présence et conséquemment la sévérité des problèmes de coopération. Pourtant, dans les deux cas, l'hétérogénéité des intérêts en présence, à l'intérieur et à l'extérieur, est grande. Qui plus est, ces différences d'ordre institutionnel ne posent pas de problèmes particuliers. Les institutions représentent l'une de nos variables indépendantes, dont les variations sont susceptibles d'expliquer les différents outputs.

Deuxièmement, malgré leur proximité, les projets de coopération ne sont pas exactement identiques. L'OCDE cherche à établir des règles du jeu (*level playing field*) en matière de concurrence fiscale dommageable, tandis que le projet de l'UE est plus étroit et vise à inciter les épargnants européens à placer leur épargne onshore. Ces différences sont le produit d'un processus de structuration de l'enjeu (*framing*), qui est l'une des variables dépendantes que nous cherchons à expliquer.

Troisièmement, la Suisse est membre de l'une des organisations (l'OCDE), mais pas de l'autre (l'UE). Le statut d'État tiers qu'elle a dans le cas consacré à l'UE contraste avec celui d'État membre dans le cas de l'OCDE. Si d'autres pays tiennent le rôle d'États tiers vis-à-vis de l'OCDE que la Suisse tient vis-à-vis de l'UE, il faut néanmoins garder à l'esprit le caractère très délicat de cette comparaison. La Suisse est un acteur important de l'économie internationale et ne peut que difficilement être comparée à un micro État du Pacifique. Cependant, cette variation est prise en compte dans le calcul de la crédibilité des pressions internationales : le coût à exercer des pressions, lié à la capacité de résistance de leur cible, n'est pas le même pour la Suisse que pour les micro États convertis en paradis fiscaux. Enfin, le projet de l'UE et celui de l'OCDE ne sont pas indépendants l'un de l'autre. Les Quinze pays membres de l'UE sont également membres de l'OCDE et les deux projets s'influencent et se renforcent mutuellement. Ce problème de comparabilité est cependant également un atout, car il permet de tenir compte des effets de contagion et de renforcement mutuel entre ces différentes pressions internationales. Et ces effets représentent un aspect important du phénomène que nous étudions.

# ***L'Union européenne et l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne***

## ***Introduction***

Au nombre des pressions internationales croissantes que subit le secret bancaire suisse figure la tentative communautaire de s'attaquer à l'évasion fiscale. Depuis la fin des années 80, les pays membres de l'UE cherchent à s'entendre sur un projet d'harmonisation de la fiscalité de l'épargne. Après une première tentative avortée en 1989, la thématique est réapparue sur l'agenda ministériel de l'UE en 1996. L'opposition irréductible de certains États membres a néanmoins failli provoquer l'échec du projet et mené les discussions à l'impasse. Or, en juin 2000, les États membres de l'UE parviendront finalement à s'entendre sur un projet de directive sensiblement différent de la proposition initiale de la Commission européenne. Ce succès d'étape est peu favorable aux législations sur le secret bancaire, dans la mesure où seule l'option de l'échange automatique d'informations a été retenue pour lutter contre l'évasion fiscale. Cependant, la mise en œuvre de ce compromis, dit compromis de Feira, a été conditionnée à l'adoption de mesures équivalentes par certains États tiers, dont la Suisse. Le processus de diffusion des standards de l'UE aux États tiers va provoquer un nouveau retournement de situation et le retour au système dit de coexistence entre deux systèmes de lutte contre l'évasion fiscale : échange d'informations et retenue à la source.

Quelles conditions et quels acteurs sont à l'origine de la résurgence du thème de l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne au sommet de l'agenda de l'UE ? Comment

expliquer la structuration particulière de l'enjeu, caractérisée par une approche par paquet, le système de coexistence et une limitation importante des catégories d'épargnants, ainsi que des produits financiers concernés ? Comment expliquer l'impasse sur laquelle les discussions préliminaires entre États membres ont débouché et ensuite le compromis obtenu à Feira en juin 2000 ? Et quels sont les facteurs qui ont permis à la Suisse, ainsi qu'aux pays membres de l'UE à secret bancaire, de réviser les principes sur lesquels le Conseil des ministres de l'UE s'était entendu ?

Afin de répondre à ces questions, nous séparons chronologiquement le processus ayant mené au compromis de janvier 2003 sur la fiscalité de l'épargne : d'une part, la mise sur agenda en 1996 ; d'autre part, le processus de prise de décision, caractérisé par deux étapes, l'impasse jusqu'au début de l'année 2000, puis l'inattendu compromis de Feira en juin 2000 ; enfin, la phase d'exportation des règles contenues dans le projet de directive, c'est-à-dire les négociations avec les États tiers, en particulier celles ayant eu lieu entre la Suisse et l'UE (2002-2003).

## ***La mise sur agenda***

### **Un essai avorté**

À la fin des années 80, la Communauté européenne s'était déjà lancée dans une première tentative d'harmonisation de la fiscalité de l'épargne. Sous l'insistance de certains pays, la directive sur la libéralisation des capitaux de 1988 (88/361/EEC) mentionnait expressément la nécessité de prévoir des mesures de lutte contre la compétition et les dégradations fiscales. En février 1989, la Commission proposa dès lors de taxer les revenus de l'épargne de manière uniforme dans l'UE à hauteur de 15% (COM (89) 60 final, 8.2.1989). À l'époque déjà, les États membres de l'UE se montrèrent très divisés sur la question. La

majorité d'entre eux était en faveur du projet de la Commission ; en particulier la France et l'Italie, qui craignaient que la libéralisation des mouvements de capitaux ne les prive de leurs revenus fiscaux. D'autres, par contre, exprimaient certaines réticences de fond. Le Royaume-Uni s'opposait au principe de l'harmonisation fiscale, perçue comme un moyen de contourner les conséquences saines de la libre circulation des capitaux. Le Luxembourg craignait surtout pour la compétitivité des centres financiers européens et estimait que l'OCDE était le seul cadre approprié pour envisager de telles mesures. Les Pays-Bas, favorables sur le principe, doutaient de l'efficacité des moyens proposés et considéraient qu'un système d'échange automatique d'informations était plus approprié.

Mais c'est la position allemande qui s'avéra charnière. En janvier 1989, les autorités allemandes avaient introduit un impôt sur les revenus de l'épargne. La proximité entre la proposition de la Commission et la récente mesure allemande avait fait de l'Allemagne un puissant allié du projet communautaire. Or, dès avril 1989, le nouvel impôt allemand fut aboli par le gouvernement suite aux conséquences désastreuses que la mesure avait provoqué pour les marchés financiers allemands. La Bundesbank avait en effet enregistré des flux records de capitaux hors de l'Allemagne. Sans le soutien allemand, la proposition de la Commission fut nettement affaiblie. Et le projet échoua en mai 1989 (Genschel 2000; Genschel and Plümper 1997; Helleiner 1994b).

## **Une nouvelle tentative**

Cette tentative avortée fut suivie d'une période d'inertie. Puis, à partir du milieu des années 90, les enjeux fiscaux, et en particulier la fiscalité de l'épargne, regagnèrent progressivement un statut prioritaire sur l'agenda politique communautaire, jusqu'à la décision du Conseil des ministres de l'UE de Vérone d'avril 1996 de relancer la réflexion sur la concurrence fiscale déloyale. Quel mécanisme causal rend compte de la résurgence du thème de la fiscalité de l'épargne sur l'agenda communautaire ? Un changement des conditions matérielles des États à pouvoir d'agenda setting ou l'action d'un entrepreneur



politique, qui, bénéficiant d'un climat d'incertitude, a su offrir une nouvelle vision du problème et altérer les préférences des États ?

### ***Les instigateurs de la mise sur agenda (agenda setter)***

#### *Les voies institutionnelles*

À première vue, la Commission européenne, qui bénéficie formellement du monopole d'initiative,<sup>127</sup> semble être le metteur sur l'agenda communautaire. Radaelli (1999, 2000), qui explique la résurgence du thème de l'harmonisation fiscale au sein de l'UE par la théorie des coalitions advocatives de Sabatier et Jenkins-Smith (1999), insiste sur le rôle crucial qu'elle a joué. Son argument est le suivant : la transition dans la narration de la Commission européenne d'un discours basé sur la neutralité et l'efficacité fiscales à un discours basé sur la concurrence fiscale dommageable a modifié les coalitions d'acteurs en présence. La coalition associée à la narration sur la neutralité fiscale regroupait la Commission, les économistes et les multinationales (coalition supranationale). Néanmoins, leurs propositions étaient bloquées par les États membres, car elles impliquaient des pertes de revenus pour les finances des États : les coûts étaient supportés par les États et les gains bénéficiaient à l'économie.<sup>128</sup> La nouvelle narration a transformé les coalitions en présence. Avec son nouveau discours sur la concurrence fiscale dommageable, la Commission s'est ralliée le soutien de la coalition formée des États membres, des ministres des finances et des autorités fiscales (coalition intergouvernementaliste), car ce projet politique laissait présager de nouvelles recettes pour les États. C'est donc un système de croyance (une narration selon la terminologie de Radaelli) qui aurait influencé les décisions politiques : un changement des croyances politiques aurait altéré les préférences des États et, en conséquence, le soutien politique dont le projet bénéficiait et la configuration des coalitions advocatives.

---

<sup>127</sup> Avec le Traité de Maastricht et l'introduction de la procédure de codécision, elle partage ce pouvoir avec le Parlement européen, qui a obtenu un pouvoir de mise sur agenda conditionnel (Tsebelis 2002).

<sup>128</sup> Relevons cependant que le dossier du paquet fiscal bénéficiant le plus directement à l'économie – les retenues à la source sur les paiements transfrontaliers d'intérêts et de redevances entre entreprises – a été le moins problématique ; ce qui contredit l'argument de Radaelli selon lequel le facteur décisif du succès serait que le projet profite d'abord aux États membres avant d'être à l'avantage de l'économie.

Indéniablement, la Commission européenne est intéressée à inscrire les questions fiscales sur l'agenda communautaire et le dossier de la fiscalité de l'épargne la préoccupe à plusieurs titres. Premièrement, la Communauté européenne en général et la Commission en particulier souffrent d'un déficit chronique de légitimité politique, qui cause une césure entre élites communautaires et citoyens européens et se manifeste par une défiance croissante des opinions publiques européennes, menaçant de mettre en péril l'ensemble du projet communautaire.<sup>129</sup> C'est pour rapprocher les institutions communautaires et les citoyens de l'UE qu'une priorité absolue a été accordée à la lutte contre le chômage et qu'a germé le projet de Constitution européenne. Dans son argumentaire en faveur de l'harmonisation fiscale, la Commission européenne établit explicitement le lien entre concurrence fiscale et chômage (Commission 1997). La concurrence fiscale est perçue comme un phénomène globalement bénéfique, mais qui risque aussi de provoquer des distorsions économiques croissantes et d'éroder les bases d'imposition des États membres. Ces dangers sont accentués dans un contexte de libéralisation des mouvements de capitaux et d'union économique et monétaire. La concurrence fiscale provoque en outre un déplacement de la charge fiscale vers les bases d'imposition les moins mobiles au profit des plus mobiles. Les statistiques indiquent que la libéralisation des mouvements de capitaux a contribué à alléger les charges fiscales pesant sur le capital au détriment du travail.<sup>130</sup> Et, selon la Commission européenne, cette évolution expliquerait la progression du chômage (Commission 1997 : 3). L'originalité de l'argumentation de la Commission a donc été de lier la lutte contre le chômage, préoccupation prioritaire des citoyens européens, au débat sur la concurrence fiscale dommageable (Thomas 2000). En établissant explicitement un lien entre le dossier de l'emploi et celui de la fiscalité, la Commission inscrit la fiscalité de l'épargne dans un projet de réconciliation entre des citoyens européens désabusés et des élites communautaires en quête de légitimité ; et espère en engranger les bénéfices politiques.

---

<sup>129</sup> On se souviendra à cet égard des expériences référendaires danoises en 1992 et 2000 et irlandaise en 2001, ainsi que des manifestations violentes à l'occasion de certains sommets européens, notamment celui de Göteborg en juin 2001. Plus récemment, les non français et hollandais à la Constitution européenne confirment que cette préoccupation est toujours d'actualité.

<sup>130</sup> Les données de la Commission font état d'une augmentation de 7% du taux d'imposition sur la main-d'œuvre salariée et d'une diminution de 10% pour les autres facteurs de production – capital, travail indépendant, énergie, ressources naturelles (Commission 1997 : 3).

Deuxièmement, la Commission est liée par les engagements qu'elle a contractés auprès des États membres. Le compromis ayant permis l'adoption de la directive sur la libéralisation des mouvements de capitaux de 1988 reposait sur la garantie de régler le problème de l'évasion fiscale plus tard (Genschel 2000 : 123). La directive de 1988 prévoit explicitement des mesures compensatoires de lutte contre la compétition et les dégradations fiscales. Le marché unique, puis l'Union économique et monétaire et l'euro, ont en effet contribué à augmenter les risques de distorsion de concurrence entre États et appellent, selon la Commission, à une convergence minimale de la fiscalité entre les Quinze.

Enfin, la Commission européenne est engagée vis-à-vis d'elle-même. L'agenda de la Commission est globalement pro-intégrationniste (Ross 1995), et, sous contrainte du principe de subsidiarité, elle cherche à accroître son pouvoir et à élargir ses domaines de compétences. Son système de croyance repose sur l'adhésion aux vertus de la supranationalité. Si l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne ne lui procure certes que des bénéfices économiques indirects – dans la mesure où le budget communautaire<sup>131</sup> provient exclusivement des droits de douane perçus aux frontières de l'UE<sup>132</sup> – le domaine fiscal est à la traîne de l'entreprise communautaire (Genschel 2000) et revêt une indéniable dimension de prestige.

L'hypothèse selon laquelle la Commission européenne et sa nouvelle narration sur la concurrence fiscale dommageable seraient à l'origine de la mise sur agenda de la fiscalité de l'épargne souffre néanmoins de faiblesses. D'une part, si la Commission européenne bénéficie formellement du monopole d'initiative, Majone (1996 : 61) montre qu'en règle générale, l'impulsion politique au sein de la Communauté européenne ne provient que dans une minorité de cas de la Commission elle-même. D'autre part, les profondes divergences préexistantes entre États membres sur les questions fiscales ont perduré (nous étudions ces préférences en détail plus loin dans ce chapitre). La nouvelle narration sur la concurrence fiscale dommageable n'a pas modifié les préférences des acteurs et leur compréhension de ces

---

<sup>131</sup> Le budget communautaire est d'ailleurs très limité puisqu'il ne représente que 1,17% du PIB européen.

<sup>132</sup> C'est donc le dossier de la fraude douanière, étroitement lié au projet de directive sur la fiscalité de l'épargne dans le cadre des négociations bilatérales entre la Suisse et l'UE, qui est en relation directe avec les finances de la Communauté.

préférences, mais les coûts et bénéfices associés aux projets proposés. En d'autres termes, il n'y avait pas d'incertitude des décideurs politiques quant à leurs intérêts et préférences, et ceux-ci ne se sont pas modifiés au cours du processus. Les stratégies poursuivies ont varié ; pas les intérêts et les préférences. Enfin, cette nouvelle narration sur la concurrence fiscale dommageable ne vient pas de la Commission européenne, mais du G7 ; ce que nous montrons dans le chapitre consacré aux travaux de l'OCDE sur la concurrence fiscale dommageable et sur l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales.

### *Les conditions matérielles*

Il convient donc d'étudier les mécanismes causaux alternatifs. De nombreux spécialistes soulignent l'effet des altérations des conditions économiques et politiques. Selon certains, la récession économique, un chômage élevé et des rentrées fiscales en retrait, ainsi que les difficultés allemandes et françaises à respecter les critères de Maastricht, seraient en cause (Genschel 2000: 129). D'autres renvoient à l'arrivée au pouvoir de la gauche dans la plupart des gouvernements européens à partir du milieu des années 90 (Radaelli 1999), coïncidant avec un mécontentement et une mobilisation anti-mondialisation (ou alter-mondialiste) croissants. L'électorat, constitué de contribuables auxquels les critères de Maastricht et la discipline budgétaire ont demandé beaucoup de sacrifices, n'est-il en effet pas de plus en plus sensible aux enjeux d'équité fiscale (Peel and Adams 2000) ? Enfin, certains attribuent la mise sur l'agenda communautaire de la fiscalité de l'épargne à la concurrence accrue dans le secteur bancaire (Blankart, Bonna and Dérobert 2000), illustrée par les nombreuses fusions et acquisitions opérées dans ce secteur. De grands changements sont survenus dans le domaine de la finance. Et les milieux bancaires cherchent à influencer leurs gouvernements afin d'inciter à l'adoption de règles favorables pour affronter la compétition et/ou à l'adoption de mesures prudentielles et de standards similaires par leurs concurrents. Le domaine de la gestion de fortune fait d'ailleurs l'objet d'une compétition particulièrement intense, car il est devenu de plus en plus attractif et rentable avec l'accroissement du nombre

de millionnaires consécutif au développement des nouvelles technologies de communication et aux gains boursiers pharamineux réalisés durant les années 90.<sup>133</sup>

Ces arguments souffrent parfois d'un problème de timing (certains gouvernements de centre gauche n'étaient pas encore au pouvoir lors de la mise sur agenda). Ils présentent surtout une argumentation désincarnée et omettent de présenter les mécanismes causaux par lesquels des conditions matérielles changeantes affectent l'agenda communautaire. En particulier, l'effet décisif de l'impulsion donnée par le G7 est négligé. L'action concertée et planifiée des principales puissances industrielles réunies au sein du G7 (Wechsler 2001) – dont, pour mémoire, quatre des sept participants sont aussi membres de l'UE – a fourni l'assise et le soutien politiques nécessaires à la Commission pour mettre sur son agenda l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne (nous montrons en détail dans le chapitre sur l'OCDE le rôle central qu'a joué le G7). L'agenda politique d'autres organisations internationales, tels que ceux de l'OCDE, du FMI et surtout du G7, signale aux entrepreneurs politiques que le contexte politique est mûr pour un changement d'agenda politique. En ce sens, l'initiative que le G7 avait prise en 1996 sur les enjeux des centres financiers offshore sous-réglementés, du blanchiment d'argent et de l'évasion fiscale a indiqué à la Commission européenne que le climat politique était favorable et qu'une action dans ce sens bénéficierait du soutien des plus puissants.

L'action de la Commission européenne a été au mieux une condition nécessaire ; elle n'a pas été une condition suffisante. La situation initiale n'était pas marquée par une incertitude des décideurs politiques quant à leurs intérêts et préférences ; et ceux-ci ne se sont pas modifiés du fait des propositions originales de la Commission européenne. Le renouveau dont a bénéficié la thématique de la fiscalité de l'épargne a profité d'un contexte politique favorable, c'est-à-dire du soutien des États membres les plus puissants. Et la Commission a su saisir ce climat propice pour servir les intérêts communautaires et partant les siens. Cependant, la Commission européenne a dû tenir compte des contraintes qui pèsent sur son

---

<sup>133</sup> Nowhere to Hide, *Financial Times* 26.6.2000 : 16. Pour une étude documentée sur la création de nouvelles richesses durant les années 90, voir A Survey of the New Rich, *The Economist* 16.6.2001 : 3s.

rôle d'initiateur politique, c'est-à-dire des intérêts et des préférences des États membres. Ceci est vrai pour l'ensemble du processus décisionnel ; en particulier, la contrainte des intérêts et des préférences des États membres a fortement pesé sur le rôle de la Commission de *framer* des propositions soumises à décision du Conseil des ministres.

### ***L'abandon de l'option d'une retenue à la source***

Quelle influence a exercée la Commission européenne sur le processus de prise de décision? La Commission a-t-elle profité d'un contexte institutionnel propice (voies institutionnelles nombreuses et dominées par des professionnels) pour imposer ses propositions (partagées et traçables analytiquement)? Le projet discuté réalise-t-il des gains mutuels? Et si la réponse à cette question est négative, comment cet obstacle a-t-il été résolu : par des mesures de compensation, par de la coercition ou par le pouvoir de conviction et la capacité à dégager un consensus de la Commission européenne? Enfin, comment expliquer le projet particulier retenu : avantage à celui qui est le moins en faveur de la coopération, à celui qui a le moins d'avantage à la coopération, au pouvoir hégémonique ou à l'État dont les contraintes domestiques sont les plus fortes (pouvoir, force, intensité ou positionnement des préférences)?

### **La proposition de directive sur la fiscalité de l'épargne (la phase du *framing*)**

La décision du Conseil des ministres de l'UE d'avril 1996 de relancer la réflexion sur la concurrence fiscale déloyale a permis à la Commission d'entamer son travail de design d'une proposition de directive. Aidée dans cette tâche par un Groupe fiscal de haut niveau (Groupe de Politique Fiscale), composé des représentants personnels des ministres des

finances et présidé par le Commissaire européen Mario Monti, et après consultation intense et avec l'accord de principe des États membres,<sup>134</sup> la Commission adoptera en mai 1998 une proposition de directive sur la fiscalité de l'épargne (COM (98) 295 final), dont le *framing* fait preuve de plusieurs originalités.

Premièrement, il lie la proposition à la lutte contre le chômage, l'un des thèmes premiers de préoccupation des citoyens européens ; ce qui accroît les potentiels bénéfices politiques que les décideurs politique peuvent escompter d'une solution concertée.

Deuxièmement, la fiscalité de l'épargne a été insérée dans un paquet fiscal plus vaste, connu sous le nom de paquet Monti, incluant la fiscalité des entreprises, les retenues à la source sur les paiements transfrontaliers d'intérêts et de redevances entre entreprises, ainsi que la fiscalité indirecte.<sup>135</sup> Les liens entre enjeux (*issue linkage*) permettent de trouver des compensations à offrir aux adversaires de la directive sur la fiscalité de l'épargne. L'option de la défection, la meilleure pour certains dans le cadre de la fiscalité de l'épargne, implique éventuellement l'échec d'un dossier où la structure des bénéfices est plus favorable à la coopération et la renonciation à une solution coordonnée dans un domaine où elle est de l'intérêt individuel et/ou collectif. L'approche par paquet permet de neutraliser les effets du vote à l'unanimité en favorisant les approches donnant-donnant et les mesures de compensation. Elle augmente également les coûts réputationnels d'une stratégie de non-coopération.

Troisièmement, la Commission a opté pour un système dit de coexistence. Parmi les diverses options se présentant pour lutter contre l'évasion fiscale, la Commission européenne n'en a retenu que deux : l'harmonisation fiscale par la fixation d'un taux minimum selon le système de l'agent payeur et la transmission automatique des renseignements bancaires aux autorités fiscales.<sup>136</sup> Et elle a proposé un compromis laissant aux États membres le choix entre ces

---

<sup>134</sup> Fiscalité : Propositions formelles de la Commission pour le Code de conduite, *europolitique* 8.11.1997 : II/2-3. Conseil finances : Accord politique sur le « paquet fiscal », *europolitique* 3.12.1997 : II/3-4.

<sup>135</sup> Communication relative à des mesures visant à lutter contre la concurrence fiscale dommageable, 5 novembre 1997. Le point relatif à la fiscalité indirecte a été exclu des propositions finales (COM (97) 564 final, 5.11.1997).

<sup>136</sup> Relevons que le choix d'un système d'échange automatique d'informations, par opposition à l'échange de renseignements sur requête, accroît l'hétérogénéité des intérêts en présence et pose un problème d'action collective plus aigu.

deux systèmes (le système dit de co-existence). En effet, les options d'une retenue à la source et de l'échange d'informations posent chacune un problème aigu d'absence d'intérêts mutuels en faveur de la coopération. Prises séparément, ces options s'attirent des oppositions irréductibles et exacerbent l'absence d'intérêts mutuels. Les États membres sont profondément divisés sur le bien-fondé de s'attaquer à la concurrence fiscale dommageable et sur les options pour y parvenir. Certains d'entre eux sont opposés au principe de l'harmonisation fiscale et ne veulent pas entendre parler d'une retenue à la source (le Royaume-Uni en tête). D'autres sont liés à une tradition de secret bancaire et sont des adversaires irréductibles de l'échange de renseignements (le Luxembourg et l'Autriche essentiellement). Enfin, la majorité d'entre eux subit l'évasion fiscale et manifeste une indifférence relative par rapport aux moyens de combattre ce fléau (la France et l'Italie par exemple). Le système de co-existence laisse aux États membres la liberté de choisir entre un système d'échange d'informations et une retenue à la source pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable et a l'avantage de ménager les sensibilités et susceptibilités nationales. Enfin, la Commission a donné à la directive ses autres caractéristiques essentielles. Le champ d'application de la directive a été limité aux intérêts versés dans chaque État membre à des personnes physiques<sup>137</sup> qui résident dans un autre État membre. Cette réduction du champ d'application, révélatrice du véritable objectif du projet (le rapatriement de l'épargne dans le pays d'origine), contribue aussi à diminuer les problèmes d'absence d'intérêts mutuels. La Commission a également décidé du taux de retenue à la source de 20%<sup>138</sup> et a opté en faveur du principe de l'agent payeur. Les systèmes de l'agent payeur et de l'agent débiteur posent des problèmes d'action collective et d'externalités négatives d'intensité très variable. Le principe de l'agent débiteur (l'émetteur d'un titre financier) signifie que l'impôt à la source est prélevé auprès du débiteur de la prestation imposable. À l'inverse, le principe de l'agent payeur implique que l'impôt à la source est payé auprès de l'agent qui verse la prestation

---

<sup>137</sup> Par opposition aux personnes morales, qui ne sont pas concernées par la directive. La fiscalité des entreprises est traitée dans un autre volet du paquet fiscal, à savoir le Code de bonne conduite.

<sup>138</sup> La fixation d'un taux minimal commun d'imposition a aussi représenté un enjeu sensible compte tenu de la grande diversité des niveaux d'imposition au niveau des États membres (voir Fiscalité : Taxe minimale de 20% sur l'épargne ou échange d'information, *europolitique* 21.5.1998 : II/6-8). Entre un taux trop bas libérateur et un taux trop élevé qui pourrait mettre à mal la compétitivité des places financières européennes, la Commission estimera que 20% représente un pourcentage approprié.



imposable à son bénéficiaire, soit en principe la banque. Les opportunités d'*exit option* et les dangers conséquents d'évasion sont plus importants dans le cadre du système de l'agent payeur que dans celui de l'agent débiteur, car il est plus facile de changer d'opérateur bancaire que de se priver des investissements offerts par un marché. Pourtant, la Commission a tranché en faveur du système de l'agent payeur, car elle cherche à lutter contre la non-déclaration des comptes offshore détenus par des Européens et à rapatrier l'épargne vers leurs lieux de résidence. Et dans ces circonstances, le système de l'agent débiteur n'est d'aucun secours. En optant pour le principe de l'agent payeur, la Commission a cependant aussi attisé le problème des externalités et des États tiers non-coopératifs. Le projet d'étendre l'application de la directive au-delà de l'espace communautaire afin de préserver la compétitivité des marchés financiers européens est donc directement lié au choix en faveur du principe de l'agent payeur.<sup>139</sup>

Ces éléments ont incité certains observateurs à souligner le rôle décisif de *framer* de la Commission européenne, notamment du Commissaire en charge à l'époque du marché intérieur, de la fiscalité et de l'union douanière, Mario Monti (Radaelli 1999). La littérature scientifique existante a déjà abondamment souligné l'influence souvent décisive que confère la fonction de *framer* : sous contrainte des préférences de tous les acteurs à pouvoir de veto, le concepteur des propositions peut sélectionner parmi toutes les solutions gagnantes celle qu'il préfère (McKelvey 1976; Tsebelis 2002). Cet argument est particulièrement valide dans le cadre du processus décisionnel communautaire, car une proposition de la Commission ne requiert qu'une majorité qualifiée du Conseil pour être acceptée, tandis que l'unanimité est nécessaire pour la modifier.

La littérature existante a aussi attiré l'attention sur la contribution souvent décisive de la Commission à la résolution des problèmes de coopération, à savoir d'absence d'intérêts mutuels en faveur de la coopération et d'action collective, et ceci aussi bien entre États membres qu'entre États membres et pays tiers.<sup>140</sup> La Commission définit les principales

---

<sup>139</sup> Fiscalité : Taxe minimale de 20% sur l'épargne ou information réciproque, *europolitique* 21.5.1998 : II/6-7.

<sup>140</sup> C'est en effet la Commission européenne, qui, au nom de l'Union européenne, mène les négociations avec les États tiers.

dimensions du problème, établit les liens entre enjeux, sélectionne les options disponibles, etc. Elle assure, de concert avec la présidence du Conseil, la médiation entre États membres et contribue à la résolution des possibles conflits d'interprétations. Elle se charge en aval de la récolte de l'information nécessaire à l'identification d'éventuelles défections et à l'application des sanctions appropriées, ce qui facilite en amont la résolution des problèmes d'action collective. Sur plainte d'un État membre lésé ou spontanément, la Commission peut traîner devant la Cour de justice un pays ne respectant pas la législation communautaire (recours en manquement). Comme garante des intérêts communautaires et non des États, elle dispose d'un capital de neutralité et de crédibilité qui l'assiste dans l'accomplissement de ces tâches. Le pouvoir de *framing* de la Commission appelle, selon certains, à ne pas considérer la Commission comme un simple secrétariat chargé de faciliter les négociations entre États membres, mais comme un acteur à part entière, capable d'influencer les règles du jeu (Majone 1996 : 71).

Cependant, d'autres éléments invitent à relativiser l'importance du rôle de *framer* de la Commission : d'une part, la faiblesse institutionnelle de la Commission due à la règle de l'unanimité ; d'autre part, les profondes divergences persistantes au sein du Conseil. En effet, lorsque la règle de l'unanimité prévaut, tel que dans le domaine fiscal, la Commission et ses préférences perdent l'atout procédural dont elles bénéficient, car les éventuels amendements, aussi bien que la proposition elle-même, nécessitent l'accord unanime des États membres.<sup>141</sup>. L'influence de la Commission en tant que *framer* des propositions soumises à décision du Conseil a aussi été limitée par les profondes et persistantes divergences entre États membres sur le dossier de la fiscalité de l'épargne. Le fait que le processus de négociation au sein du Conseil va largement remodeler la directive, malgré l'accord de principe des États à la

---

<sup>141</sup> L'unanimité n'est par ailleurs pas le seul facteur institutionnel contribuant à affaiblir la Commission. Les procédures décisionnelles communautaires n'évoluent pas dans un sens favorable à la Commission : la procédure de codécision introduite par le Traité de Maastricht la dépouille du monopole d'initiative, en accordant au Parlement européen un pouvoir de mise sur agenda conditionnel, et la prive de participation lors du dernier round de négociations entre le Conseil et le Parlement (Tsebelis 2002). De plus, la légitimité très indirecte que les membres de la Commission doivent à leur désignation par les États membres ne contribue pas à renforcer son poids sur le processus décisionnel communautaire. La légitimité de la Commission a cependant été consolidée par le système de contrôle parlementaire institué par le Traité de Maastricht et renforcé par celui d'Amsterdam ; l'ensemble de la Commission étant dorénavant soumis à un vote d'approbation par le Parlement européen.

proposition de la Commission de mai 1998, confirme enfin empiriquement les limites que la Commission rencontre dans son rôle de *framer*.

## **L' impasse**

Malgré l'intense consultation lors de la phase d'élaboration et la tentative de proposer une formule de compromis, la proposition de directive de la Commission sur la fiscalité de l'épargne va en effet profondément diviser le Conseil des ministres. Les divergences sur les enjeux qui ont dominé les débats – à savoir la problématique des États tiers et la question de l'inclusion ou non des euro-obligations dans le champ de la future directive –<sup>142</sup> dissimulent une opposition irréductible entre partisans et adversaires de la directive. Le vote à l'unanimité, toujours requis en matière fiscale, et l'hostilité des Britanniques vont, dans un premier temps, mener les discussions à l'impasse.

## **Les voies institutionnelles**

Le processus législatif communautaire est complexe et a évolué rapidement durant ses près de cinquante années d'existence.<sup>143</sup> Diverses procédures de décision coexistent<sup>144</sup> et font varier les interactions entre les institutions communautaires. Schématiquement, au sein du triangle institutionnel du processus législatif communautaire, la Commission européenne bénéficie formellement du monopole d'initiative et le Conseil des ministres de celui de l'adoption de ses propositions ; au côté, selon la procédure décisionnelle, du Parlement

---

<sup>142</sup> Les eurobonds sont des obligations libellées dans une autre monnaie que celle du pays où elles sont traitées. Londres est en tête pour le négoce de ces titres.

<sup>143</sup> Pour cette raison notamment, le système politique communautaire a suscité une abondante littérature scientifique.

<sup>144</sup> Le processus décisionnel communautaire a été modifié fréquemment : la procédure de consultation instituée par le Traité de Rome (1957), l'unanimité imposée par le Compromis de Luxembourg (1966), la procédure de coopération de l'Acte unique européen (1987), la procédure de codécision telle que définie par le Traité de Maastricht (1991), la procédure de codécision révisée du Traité d'Amsterdam (1997) et la triple majorité requise au sein du Conseil des ministres introduite dans le Traité de Nice (2001). Récemment, un projet de constitution européenne, qui prévoyait une majorité qualifiée au sein du Conseil des ministres (soit au moins 55% des membres du Conseil, 15 États et 65% de la population de l'Union), a été rejeté en référendum par la France (mai 2005) et les Pays-Bas (juin 2005) et ne rentrera jamais en vigueur.

européen.<sup>145</sup> Le débat académique oppose les tenants de l'approche intergouvernementaliste aux institutionnalistes. Les premiers affirment que les institutions et les politiques publiques communautaires sont avant tout l'affaire des États et sont le résultat de négociations serrées où priment leurs intérêts et leur capacité à les imposer (Moravcsik 1998 : 3-10). Les institutionnalistes leur reprochent de se centrer sur les dynamiques à l'intérieur du Conseil des ministres et d'ignorer les aspects essentiels de ce processus, à savoir les dynamiques entre les institutions (Garrett and Tsebelis 1996a : 269-71).

Nous avons déjà détaillé plus au haut les facteurs affaiblissant la position de la Commission (élimination de son avantage procédural du fait de la règle de l'unanimité ; mode d'élection des Commissaires). Le Parlement européen est l'autre grand perdant du design institutionnel communautaire, ce qui était anticipé par les tenants de l'approche intergouvernementaliste et est confirmé par l'étude du cas de la directive sur la fiscalité de l'épargne .

Une analyse strictement institutionnelle de l'influence du Parlement européen divise les spécialistes et a généré un débat scientifique nourri (Garrett and Tsebelis 1996a : 290; Jacobs, Corbett and Shackleton 1992). Si certains soulignent que, grâce à l'Acte unique européen et à la procédure de coopération, le Parlement européen a obtenu un pouvoir de mise sur agenda conditionnel (Tsebelis 2002), d'autres objectent que son exercice dépend de l'attitude du Conseil et de la Commission (Bieber, Pantalis and Schoo 1986). La question du gain en influence que la procédure de co-décision introduite dans le Traité de Maastricht (pouvoir de mise sur agenda conditionnel tronqué contre un droit de veto inconditionnel) et le pouvoir de co-décision modifié par le Traité d'Amsterdam auraient apporté au Parlement européen demeure aussi débattue (Tsebelis 2002).

La question de l'influence du Parlement européen sur le processus décisionnel communautaire ne se réduit néanmoins pas à une analyse strictement institutionnelle et est à évaluer à la

---

<sup>145</sup> Le triangle institutionnel communautaire est composé de la Commission européenne, du Conseil des ministres et du Parlement européen. Mentionnons également la Cour de justice européenne, dont certains présagent l'accroissement du pouvoir du fait de l'augmentation des acteurs à pouvoir de veto (Tsebelis 2002).

lumière de ses préférences. Du fait de son extraordinaire fractionnement,<sup>146</sup> le fonctionnement du Parlement européen présuppose une entente entre le parti populaire européen (PPE)<sup>147</sup> et le parti socialiste européen (PSE),<sup>148</sup> c'est-à-dire l'atténuation du clivage gauche-droite au profit d'un conflit entre proeuropéens et eurosceptiques. En conséquence, le Parlement européen manifeste volontiers des préférences plus intégrationnistes que celles du Conseil et de la Commission (Scharpf 1988; Tsebelis 1995).<sup>149</sup> Les propositions de la Commission représentent donc en principe déjà le maximum de ce que le Parlement européen peut espérer obtenir du Conseil, d'où le manque d'incitation à les modifier ou à s'y opposer.<sup>150</sup> Coexistant avec cet agenda globalement pro-intégrationniste, les préoccupations nationales y dominent encore du fait du fractionnement de l'espace public européen. Les campagnes politiques des élections européennes se déroulent dans le cadre d'un débat national dominé par des enjeux nationaux. Enfin, malgré son élection au suffrage universel depuis 1979, le Parlement européen souffre de son manque de légitimité et du peu d'engouement populaire qu'il suscite. Le désintérêt des citoyens européens se manifeste par leur faible taux de participation à l'occasion des élections européennes, ce qui ne contribue pas à faire du Parlement européen un partenaire crédible (Scharpf 1988 : 241).

L'étude du cas de la directive sur la fiscalité de l'épargne confirme ces attentes sur le positionnement du Parlement européen. Le Parlement européen et notamment sa Commission économique et monétaire et de la politique industrielle soutiennent globalement le paquet Monti et approuve en particulier les mesures préconisées par la Commission pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable.<sup>151</sup> À plusieurs reprises, il a confirmé son attachement à la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales et au principe de l'harmonisation fiscale.<sup>152</sup> Au

---

<sup>146</sup> Le clivage partisan traditionnel - pas moins de 15 idéologies - est doublé d'un clivage national - 15 nationalités, et aujourd'hui 25.

<sup>147</sup> Le parti populaire européen regroupe les partis nationaux de centre-droit.

<sup>148</sup> Le parti socialiste européen réunit les partis socialistes et socio-démocrates.

<sup>149</sup> Sur une échelle de préférences situant à gauche les options les moins intégrationnistes et à droite les plus intégrationnistes, le Parlement européen se positionne en principe à la droite de la Commission, initiatrice du projet.

<sup>150</sup> Ce raisonnement présuppose cependant qu'il est possible d'organiser les préférences des acteurs sur un axe unidimensionnel. Or, les enjeux sont généralement multidimensionnels. Nous abordons ce problème ailleurs.

<sup>151</sup> Fiscalité/Parlement européen : « Paquet Monti » et allègement des mesures fiscales des voitures, *europolitique* 10.6.1998 : II/2-3.

<sup>152</sup> Rapport sur la communication de la Commission économique, monétaire et de la politique industrielle sur « Un ensemble de mesures pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable dans l'Union européenne »

niveau individuel, les désaccords entre parlementaires sont le reflet des préoccupations nationales. Ainsi, à l'instar de leurs gouvernements respectifs, les députés luxembourgeois, toutes tendances confondues, ont proposé un niveau d'imposition de 10% au maximum pour la future retenue à la source des intérêts de l'épargne<sup>153</sup> et les parlementaires britanniques ont demandé l'exclusion des euro-obligations du champ d'application de la directive.<sup>154</sup> Au sein de la famille socialiste européenne, les travaillistes britanniques se sont distingués en refusant d'entériner un rapport sur la fiscalité du Parti socialiste européen (PSE), prônant une plus grande coordination fiscale entre les Quinze.<sup>155</sup> À l'inverse, les délégations socialistes française et allemande se sont prononcées en faveur d'une taxation des revenus de l'épargne et de l'introduction de la majorité qualifiée pour les questions fiscales,<sup>156</sup> calquant ainsi leurs positions sur les préférences de leurs gouvernements. Du fait de ses faiblesses institutionnelles et du positionnement de ses préférences, le Parlement européen a joué un rôle relativement négligeable lors des débats sur la fiscalité de l'épargne.

Les faiblesses institutionnelles relatives de la Commission et du Parlement européen invitent à se concentrer sur les dynamiques à l'intérieur du Conseil des ministres pour appréhender le cas de la directive sur la fiscalité de l'épargne. Les institutionnalistes reconnaissent d'ailleurs qu'à l'occasion de la procédure de l'unanimité, qui concerne encore des domaines de première importance, notamment la fiscalité, les analyses centrées sur le Conseil se justifient. Lorsque l'unanimité est requise, les États membres et le Conseil des ministres où ils sont représentés dominant le processus de négociation, aux dépens de la Commission et du Parlement européen, qui sont les grands perdants de cette configuration institutionnelle. Cette procédure de décision réduit considérablement les voies

---

(Rapport Secchi), A4-0228/98 5.6.1998. Session plénière du Parlement européen, Strasbourg les 15-19 juin 1998, *europolitique* 11.7.1998 : supplément, 2. Fiscalité : Le Parlement favorable au rapprochement des taux de TVA, *europolitique* 19.9.1998 : I/1.

<sup>153</sup> Fiscalité : Le Parlement d'accord pour une taxation minimale de l'épargne, *europolitique* 13.2.1999 : II/1. Session plénière du Parlement européen, Strasbourg les 8-12 février 1999, *europolitique* 27.2.1999 : supplément, 8-9.

<sup>154</sup> Fiscalité : Levée de boucliers contre les projets d'harmonisation fiscale, *europolitique* 2.9.1998 : II/4-5.

<sup>155</sup> Fiscalité : Premier bilan pour le « paquet Monti » et premières escarmouches, *europolitique* 28.11.1998 : II/5-6.

<sup>156</sup> Les socialistes français et allemands regrettent le blocage sur la fiscalité, *europolitique* 22.12.1999 : II/2.

institutionnelles disponibles pour influencer les politiques publiques européennes et consacrer le rôle prépondérant des intérêts des États membres.

## ***Les intérêts***

### *Les déterminants des préférences des États*

Les préférences des États sont le produit d'un calcul des coûts et bénéfices économiques et politiques liés à une politique publique ou un projet de coopération. Ce calcul stratégique est fonction de leurs conséquences distributionnelles à l'intérieur de l'État et entre États (Keohane and Milner 1996 : 3-24). Les États membres de l'UE se sont positionnés par rapport au projet de directive communautaire sur la fiscalité de l'épargne essentiellement en fonction de ses répercussions économiques et financières. Les aspects partisans et idéologiques (*politics*) ont joué un rôle singulièrement marginal, voire négligeable. Pourtant, si les décideurs politiques cherchent à maximiser leur revenu, c'est qu'ils sont en quête de réélection (*reelection-seekers*) et de prestations à distribuer à leurs électeurs. Or, les positions défendues par les gouvernements européens n'ont que peu varié avec les changements de majorité. L'explication de ce phénomène réside vraisemblablement dans le fait que l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne renvoie à une compétition entre États pour la localisation de l'épargne et pas à un conflit à l'intérieur de l'État pour son allocation.

Le projet de directive sur la fiscalité de l'épargne a des conséquences distributionnelles en terme de localisation de l'épargne privée, qui affecteront les États membres de manière sensiblement différente, générant des gagnants et des perdants. La future directive risque de modifier la distribution de l'épargne entre États membres, car elle vise à rendre les pays d'exode fiscal plus attractifs en supprimant les mesures déloyales des États auparavant plus attrayants d'un point de vue fiscal : le jeu est donc à somme nulle.<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> Relevons qu'outre l'aspect de redistribution entre États membres, la directive risque aussi d'altérer la répartition de l'épargne entre États membres et non membres de l'UE et aura ainsi des conséquences sur l'épargne globale de l'UE (jeu à somme négative). Les risques d'une délocalisation de l'épargne hors de l'UE pourraient impliquer une perte sèche, car il y aurait globalement moins d'épargne dans l'UE.

Les États membres de l'UE gagnants de la situation actuelle de concurrence financière et fiscale, disposant d'une place financière offshore, sont les potentiels perdants de la directive sur la fiscalité de l'épargne.<sup>158</sup> Ils sont néanmoins diversement affectés selon que la compétition fiscale dommageable est combattue par le biais d'un système d'échange d'informations ou d'un système d'imposition à la source, car les motifs présidant à leur attrait diffèrent. Si une place financière attire surtout des épargnants en quête de la confidentialité nécessaire pour échapper au fardeau fiscal (attrait par l'évitement fiscal), alors un impôt à la source a des conséquences néfastes moindres qu'un système d'échange de renseignements. À l'inverse, une place financière dont l'atout repose principalement sur les potentiels de retours sur investissement qu'elle offre (attrait par la maximisation du retour sur investissement) a moins à souffrir d'un système d'échange de renseignements que d'une imposition à la source.

Si les conséquences distributionnelles en termes de localisation de l'épargne comptent, c'est parce qu'elles ont des implications en termes de rentrées fiscales directes et indirectes et parce que les décideurs politiques cherchent à maximiser leurs revenus (*revenue-maximizers*). L'érosion collective des recettes fiscales causée par la compétition fiscale ne signifie pas qu'individuellement chaque partie subit une diminution de ses rentrées fiscales.<sup>159</sup> La compétition fiscale crée au contraire des gagnants et des perdants. Pour les perdants de la compétition fiscale, le projet d'harmonisation de la fiscalité de l'épargne offre une solution à l'érosion de leurs recettes fiscales, tandis que les gagnants perdent de leur attractivité. Avec la diminution des activités liées directement ou indirectement à la finance se dégradent leurs recettes fiscales.

Les conséquences en termes de rentrées fiscales de la directive communautaire varient aussi selon l'option envisagée. Le système de l'échange d'informations permet à l'État de

---

<sup>158</sup> Par opposition aux centres financiers onshore qui gèrent principalement les avoirs de leurs résidents, les centres offshore impliquent la gestion dans de grandes proportions d'avoirs appartenant à des non-résidents. Voir par exemple les critères pour définir un centre financier offshore du FSF, [www.bis.org/fsi/index.htm](http://www.bis.org/fsi/index.htm).

<sup>159</sup> Au niveau collectif, une solution coordonnée en matière de fiscalité de l'épargne offre des perspectives de jeu à somme positive en termes de recettes fiscales. Toutes choses égales par ailleurs et dans un espace géographique clos, une redistribution de l'épargne au sein de l'UE n'affecte pas l'épargne globale. Cependant, une plus grande couverture de l'épargne taxée, à un taux éventuellement plus élevé ou dans le cadre de l'imposition des revenus, permettraient d'accroître le montant total des recettes fiscales prélevées sur les revenus de l'épargne au sein de l'UE. En d'autres termes, si la compétition pour l'allocation de l'épargne est un jeu à somme nulle, celle pour la taxation de l'épargne est globalement un jeu à somme positive.



résidence de l'épargnant d'appliquer sa fiscalité, indépendamment de la localisation du capital, mais dans les limites des traités de double imposition. Les conséquences en termes de rentrées fiscales du système de retenue à la source dépendent du taux de prélèvement et du mécanisme de distribution des recettes entre l'État de domicile du contribuable et l'État où est prélevée la retenue. À nouveau, c'est le pays d'exode fiscal qui a à gagner d'une harmonisation de la fiscalité de l'épargne, sous la forme d'un système d'échange d'informations ou d'une retenue à la source. La distinction entre places financières attractives pour leur confidentialité et places financières attractives pour les opportunités d'investissements qu'elles offrent s'applique néanmoins ici aussi.

Les préférences des États varient enfin en fonction des coûts d'ajustement liés à l'introduction d'une nouvelle régulation. Les options d'une retenue à la source et de l'échange d'informations ne sont pas équivalentes en termes de coûts d'adaptation. Les États privilégient les options les plus conformes à leur propre législation, afin d'améliorer la position concurrentielle de leurs établissements financiers, tout en limitant leurs coûts d'ajustement. Les préférences par rapport à l'option d'une retenue à la source dépendent de l'existence ou non d'un tel impôt dans le pays considéré. Un pays qui prélève déjà une retenue à la source et les établissements financiers qui y sont domiciliés ont avantage à voir leurs concurrents européens – et plus largement si possible – adopter des mesures similaires. Les préférences par rapport à l'option de l'échange d'informations dépendent aussi de la législation en vigueur en matière d'entraide judiciaire et administrative fiscale. Un pays dont les établissements financiers communiquent les informations bancaires de leurs clients au fisc a tout intérêt à voir ses concurrents s'aligner sur des standards identiques.

Le niveau de développement des activités financières offshore, le degré d'exposition à l'évasion fiscale, ainsi que les législations existantes, sont des indicateurs permettant d'expliquer les intérêts des États et de les regrouper dans différentes catégories, en fonction de la direction (statu quo versus solution coordonnée, retenue à la source versus échange d'informations) et de l'intensité (prioritaire versus secondaire, intérêts promus dans d'autres enjeux du paquet fiscal) de leurs préférences.

Le groupe majoritaire est composé des pays perdants de la compétition fiscale. Ces États ont des préférences plus ou moins intenses, c'est-à-dire qu'ils accordent à ce dossier un statut plus ou moins prioritaire, et leurs préférences varient selon qu'ils privilégient une imposition à la source ou un système d'échange d'informations. Cependant, dans tous les cas, ce groupe de pays préfère une solution coordonnée au statu quo et manifeste une indifférence relative par rapport à la solution coopérative retenue.

L'Allemagne, la France et l'Italie appartiennent clairement à ce groupe. Déjà lors de la première tentative européenne d'introduire un impôt sur le capital en 1989, les préférences de l'Allemagne, qui avait soutenu le projet de la Commission pour ensuite le « lâcher » en cours de route et probablement provoquer ainsi son échec, avaient été déterminantes. À partir de 1993, les autorités allemandes reviennent une fois encore sur leur position et décident de défendre une initiative belge en matière d'harmonisation des intérêts de l'épargne. Ce revirement s'explique par les problèmes liés au financement de la réunification allemande et par des motifs d'ordre constitutionnel.<sup>160</sup> À cause des coûts financiers énormes de la réunification, les autorités allemandes ne pouvaient plus se permettre de sacrifier la taxation des revenus de l'épargne sur l'autel de la compétition fiscale et le Parlement fédéral décida d'introduire une retenue sur les intérêts de l'épargne de 30% dès le 1<sup>er</sup> janvier 1993. Cette décision provoqua à nouveau une délocalisation considérable de l'épargne hors de l'Allemagne, en particulier en direction du Luxembourg, et l'effritement des revenus générés par le nouvel impôt : seulement 11 milliards de Deutsche Mark (DM) contre les 24 milliards initialement projetés (Genschel and Plümper 1997 : 632-3).

L'Allemagne est donc un pays qui pâtit de l'évasion fiscale et un perdant de la compétition fiscale et du manque de régulation. Le Ministère allemand des finances estime par exemple à 300 milliards de DM les montants placés par ses résidents uniquement en Suisse et qui ne sont

---

<sup>160</sup> Dans un arrêt de 1991, la Court fédérale allemande a estimé que les mesures de lutte contre l'évasion fiscale étaient anti-constitutionnelles du fait d'un niveau insuffisant de taxation des revenus de l'épargne (Genschel and Plümper 1997 : 632).

pas déclarés au fisc.<sup>161</sup> En conséquence, l'intérêt que les autorités allemandes manifestent à l'égard d'une solution coordonnée est intense. Quant au choix relatif aux options pour atténuer la compétition fiscale, les autorités allemandes privilégient une solution basée sur une retenue à la source au détriment du modèle de l'échange d'informations. L'Allemagne a déjà introduit unilatéralement une retenue à la source et dispose d'une législation sur le secret bancaire, en porte-à-faux avec un système d'échange d'informations et qui impliquerait des coûts économiques et politiques d'ajustement inexistant dans le cas d'une retenue à la source.

La France est aussi à ranger dans le camp des perdants de la concurrence fiscale. La France est un pays d'évasion fiscale. Le fisc français estime qu'elle prive l'État français de recettes d'un montant de l'ordre de 26,4 milliards de dollars, avec 50 milliards de dollars qui échappent à l'impôt sur le revenu et 200 milliards de dollars à l'impôt sur la fortune.<sup>162</sup> Il n'est donc guère étonnant qu'à l'instar de l'Allemagne, elle soit très demandeuse sur le dossier de la fiscalité de l'épargne et qu'elle lui accorde une priorité absolue. Les alternances de gouvernements n'ont pas modifié la position que la France a défendue sur le dossier.<sup>163</sup> Très nettement en faveur d'un arrangement au niveau communautaire, la pire solution serait l'échec. La France se prononce donc, conjointement avec l'Allemagne, en faveur d'une modification des règles procédurales, soit de l'introduction du vote à la majorité qualifiée pour les questions fiscales,<sup>164</sup> car l'unanimité représente un obstacle important et un risque supplémentaire d'échec des discussions.

Entre l'échange d'informations et une retenue à la source, les préférences de la France sont moins marquées. La France prélève déjà un impôt à la source sur les revenus de l'épargne, qui fluctue entre 15% et 50%,<sup>165</sup> et pratique également l'échange d'informations entre instituts

---

<sup>161</sup> Les critiques britanniques du secret bancaire sont « offensantes », *Le Temps* 15.9.1999 : 35.

<sup>162</sup> Estimations citées par Guex (2002a).

<sup>163</sup> Le gouvernement de droite (UMP) dirigé par Jean-Pierre Raffarin a succédé en mai 2002 à la coalition rose-rouge-verte conduite par Lionel Jospin depuis juin 1997, elle-même précédée d'un autre gouvernement de droite sous la direction d'Alain Juppé.

<sup>164</sup> Fiscalité : Le ministre français de l'économie évoque le vote à la majorité qualifiée, *europolitique* 22.1.2000 : II/5. Conseil finances : Programme de travail, UEM et agenda 2000 à la session du 18 janvier, *europolitique* 16.1.1999 II/1. Fiscalité : Rapprocher les politiques fiscales : Une priorité pour l'Allemagne, *europolitique* 20.1.1999 : II/5.

<sup>165</sup> Fiscalité : Taxe minimale de 20% sur l'épargne ou information réciproque, *europolitique* 21.5.1998 : II/6-7.

bancaires et autorités fiscales. Elle privilégie néanmoins légèrement une imposition à la source,<sup>166</sup> dont le niveau devrait être élevé : 25% au minimum.<sup>167</sup>

L'Italie appartient au même groupe que la France et l'Allemagne, car il s'agit aussi d'un pays d'exode fiscal. L'évasion fiscale subie par l'Italie, ainsi que les importants efforts consentis pour se conformer à la discipline budgétaire imposée par les critères de Maastricht, ont fait du gouvernement italien un partisan actif du projet de directive sur la fiscalité de l'épargne. La décision du gouvernement de Sylvio Berlusconi, dès son arrivée au pouvoir en 2001, d'opter pour la stratégie unilatérale radicale de l'amnistie fiscale illustre l'intensité des préférences italiennes.

Au sein du groupe des perdants de la compétition fiscale se dégage un sous-groupe dont les préférences sont moins intenses et qui privilégie un système d'échange d'informations au détriment d'une imposition à la source. Les pays scandinaves, qui sont des pays à forte fiscalité, peu familiers avec la notion de secret bancaire, sont à ranger dans ce groupe. Leurs niveaux d'imposition élevés les rendent vulnérables à l'évasion fiscale et, dans la mesure où ils pratiquent déjà la transmission de renseignements entre instituts financiers et autorités fiscales, ils privilégient des solutions basées sur l'échange d'informations. Déjà lors de la première tentative européenne d'harmonisation de la fiscalité de l'épargne, le Danemark avait manifesté une nette préférence en faveur d'un système d'échange de renseignements (Genschel 2000 : 127). La Suède et la Finlande, qui n'ont adhéré à l'UE qu'en 1995, font également parties des pays qui ont exprimé la plus grande incompréhension vis-à-vis des pays à secret bancaire.

La structure des préférences des Pays-Bas est atypique, mais se rapproche de celles des pays scandinaves, dans la mesure où, si le système de l'échange de renseignements est largement préféré à l'imposition à la source, une solution coordonnée est néanmoins privilégiée par rapport au statu quo. Durant les années 80, les Pays-Bas ont plaidé en faveur

---

<sup>166</sup> Fiscalité : Après discussions sur le Code de bonne conduite fiscale, *europolitique* 15.10.1997 : II/4-5.

<sup>167</sup> Conseil finances : Accord politique sur le « paquet fiscal », *europolitique* 3.12.1997 : II/3-4. Fiscalité : Taxe minimale de 20% sur l'épargne ou information réciproque, *europolitique* 21.5.1998 : II/6-7.

de progrès rapides dans le domaine de la libéralisation des mouvements de capitaux (Genschel 2000 : 122). En effet, les Pays-Bas disposent d'une industrie bancaire dont le processus de consolidation est l'un des plus avancés d'Europe et de l'une des plus importantes capitalisations boursières. Les banques hollandaises ABN Amro, ING Group et Rabobank se classent parmi les 30 plus grandes banques au niveau international.<sup>168</sup> Sur le marché des actions, les Pays-Bas occupent le 4<sup>ème</sup> rang mondial, derrière les États-Unis, le Japon et la Grande-Bretagne, soit le 2<sup>ème</sup> rang européen, c'est-à-dire devant l'Allemagne et la France ; et sur le marché des obligations d'États, la 8<sup>ème</sup> position.<sup>169</sup> Ils doivent ce succès notamment à un système de pension privé. En conséquence, les banques hollandaises sont bien préparées pour bénéficier des opportunités de la création d'un marché unique de la finance.<sup>170</sup> Cependant, dans la mesure où les banques hollandaises sont tenues de transmettre les informations relatives à l'épargne de leurs clients aux autorités fiscales, les Pays-Bas sont très nettement en faveur d'un système d'échange de renseignements.

Un autre sous-groupe, composé des perdants de la libre circulation des capitaux, réunit l'Espagne, le Portugal et la Grèce. En déficit de développement par rapport aux autres États membres de l'UE, ils ont été trois grands bénéficiaires des fonds structurels et de cohésion, qui visent à réduire les écarts de développement entre États membres et régions de l'UE. Mais, faute à leur instabilité économique et à certains obstacles bureaucratiques, ces pays souffrent de la fuite des capitaux et les investissements directs étrangers, à destination du Portugal et de la Grèce en particulier, demeurent faibles en comparaison européenne. Leur manque chronique de capitaux se manifeste par des balances commerciales déficitaires. De plus, ces pays ont dû consentir à des efforts importants afin de faire partie du club de la monnaie unique.<sup>171</sup> Leur participation à l'euro, qui a certes amélioré leur crédibilité macro-économique, nécessaire pour attirer les investisseurs étrangers, leur a aussi demandé d'importants efforts budgétaires. Enfin, leurs marchés bancaires sont très fragmentés, en

---

<sup>168</sup> Survey: Netherlands. A Fine Place to Be. *The Economist* 2.5.2002: online.

<sup>169</sup> Europe's American Dream. *The Economist* 21.11.1998: online.

<sup>170</sup> Europe's Lovesick Bankers. *The Economist* 8.1.1998 : online.

<sup>171</sup> Club auquel la Grèce n'a pu adhéré qu'en janvier 2001.

particulier celui de l'Espagne,<sup>172</sup> et les places financières portugaise et grecque demeurent réduites en comparaison européenne.<sup>173</sup> Pour illustration, la première banque privée portugaise n'a été créée qu'en 1985.<sup>174</sup>

L'Espagne, le Portugal et la Grèce sont donc moins bien préparés pour affronter la libéralisation des mouvements de capitaux, la monnaie unique et la concurrence fiscale. Ils manifestent conséquemment un intérêt certain pour des mesures visant à atténuer la compétition. À l'inverse, cependant, dans le dossier de la fiscalité des entreprises, l'Espagne et le Portugal ont des intérêts plus directs à protéger : l'Espagne cherche à préserver les privilèges fiscaux dont jouissent les îles Caraïbes et le Portugal, ceux de Madère. En conséquence, le dossier de la fiscalité de l'épargne est secondaire pour ces pays par rapport aux autres dossiers du paquet fiscal.

#### *Les gagnants de la compétition fiscale*

Un second groupe d'États minoritaire réunit les gagnants de la compétition fiscale, qui privilégient en principe le statu quo par rapport à une solution concertée. S'ils sont unis pour s'opposer à la directive, ce groupe est cependant divisé entre adversaires de l'échange d'informations et opposants à une retenue à la source. En effet, les pays à secret bancaire sont des adversaires irréductibles de l'échange d'informations. Cette sous-catégorie réunit le Luxembourg, l'Autriche et, dans une moindre mesure, la Belgique. À l'inverse, un autre sous-groupe – composé de la Grande-Bretagne – s'oppose fermement à une retenue à la source.

Le Luxembourg est le plus petit et le moins peuplé des États membres de l'UE. Il est néanmoins concerné très directement par le projet de directive sur la fiscalité de l'épargne. La place financière luxembourgeoise, dont l'essor international n'a débuté que tardivement à partir des années 60, gère aujourd'hui 6 à 8% de la fortune privée offshore et est le leader

---

<sup>172</sup> En Espagne par exemple, il y avait en 1998 une succursale de banques par 1'100 habitants, contre 4'700 aux États-Unis, 2'900 en Italie et 2'000 en Allemagne. Europe's Lovesick Bankers, *The Economist* 8.1.1998: online.

<sup>173</sup> Survey : Portugal. Portuguese Companies Find it Hard to Grow to an International Size, *The Economist* 30.11.2000 : online. L'Espagne s'éloigne sur ce point du Portugal et de la Grèce: le marché boursier espagnol est le cinquième plus important d'Europe.

<sup>174</sup> Survey : Portugal. In the Club. *The Economist* 30.11.2000: online.

européen de l'industrie des fonds d'investissements, autre grand secteur de placement pour l'épargne à côté des euro-obligations. Au niveau mondial, seuls les États-Unis devancent le Luxembourg dans ce secteur d'activité. Les services financiers représentent le secteur le plus important de l'économie luxembourgeoise.<sup>175</sup> Ils occupent près de 12% de la population active, contribuent à environ 25% de la valeur ajoutée et procurent plus de 40% des recettes fiscales à l'État (STATEC 2003 : 107s). L'émergence d'une place financière au Luxembourg a été favorisée, d'une part, par un cadre légal favorable, principalement la législation sur le secret bancaire, d'autre part, par un régime fiscal avantageux, à savoir l'absence de retenue à la source des revenus de l'épargne, et, enfin, par les législations fiscales adoptées par les pays voisins. C'est en particulier l'introduction d'une retenue à la source en Allemagne en 1988, qui a contribué de manière significative au boom de la gestion privée au Luxembourg (STATEC 2003 : 107).

Une harmonisation de la fiscalité de l'épargne au niveau européen fait craindre aux autorités luxembourgeoises une diminution des atouts compétitifs dont bénéficie la place financière au profit de ses concurrents. En conséquence, le Luxembourg privilégie le statu quo sur le dossier de la fiscalité de l'épargne au détriment de toute autre option. Si néanmoins une alternative au statu quo devait s'imposer, un système de prélèvement à la source des revenus de l'épargne, qui ne remet pas en cause son secret bancaire, est très nettement préféré à un système d'échange d'informations, qui représente l'option la pire du point de vue luxembourgeois. Sur la question des modalités de cette éventuelle retenue à la source, le Luxembourg plaide en faveur du niveau d'imposition le plus bas possible ; ce qui n'est guère surprenant sachant que le Luxembourg ne prélève aucun impôt de la sorte. La proposition luxembourgeoise est de taxer l'épargne à 10% au maximum.<sup>176</sup> Qui plus est, le Luxembourg demande l'exemption de taxation des fonds de placement. Selon les autorités luxembourgeoises, cette exclusion se justifie, car les fonds de placement permettent de toucher des dividendes et non des intérêts. Ce type de fonds est proche des fonds de pension

---

<sup>175</sup> Voir <http://statec.gouvernement.lu>.

<sup>176</sup> Fiscalité : Taxe minimale de 20% sur l'épargne ou information réciproque, *europolitique* 21.5.1998 : II/6-8. L'harmonisation fiscale, un parcours semé d'embûches, *europolitique* 26.2.2000 : II/2.

et d'assurance, exclus de la directive.<sup>177</sup> Enfin, le Luxembourg privilégie nettement une option qui serait étendue au-delà de l'espace communautaire. Il demande qu'un engagement contraignant d'autres pays, dont la Suisse et le Liechtenstein, soit obtenu avant que la Communauté ne mette son propre dispositif en œuvre, mais une fois que les Quinze se seront mis d'accord entre eux.<sup>178</sup> Le cœur du problème luxembourgeois est en effet d'assurer sa compétitivité dans la lutte pour l'acquisition de parts du marché financier, c'est-à-dire de prendre garde que ses concurrents ne bénéficient pas d'avantages comparatifs et, pour ce faire, s'alignent sur les mêmes standards qu'on cherche à lui imposer.<sup>179</sup>

À l'instar du Luxembourg, l'Autriche préfère le statu quo à une solution coordonnée. Même si la place financière autrichienne n'est pas aussi importante que celles du Luxembourg ou de la Suisse, par exemple,<sup>180</sup> le secret bancaire autrichien est des plus stricts. Jusqu'à récemment, la législation autrichienne permettait encore l'ouverture de comptes anonymes,<sup>181</sup> ce qui lui a valu les foudres de l'UE et du GAFI. Mise sous pression, l'Autriche a aboli cette pratique en juin 2000.<sup>182</sup> La structure des préférences autrichiennes est très proche de celle du Luxembourg, bien que ses préférences soient moins intenses. Le statu quo est préféré à une solution coordonnée. Dans le cadre d'une solution coordonnée, l'Autriche préfère très nettement un système de retenue à la source à l'échange d'informations.

Le cas belge est atypique et ne se range qu'imparfaitement dans ce sous-groupe. En effet, la Belgique préfère une solution coordonnée au statu quo – en quoi ses préférences

---

<sup>177</sup> Fiscalité : Les Quinze toujours divisés sur la taxation de l'épargne, *europolitique* 30.10.1999 : II/5-6.

<sup>178</sup> L'harmonisation fiscale de l'épargne en Europe prend l'eau, *Le Temps* 13.9.1999 : 25.

<sup>179</sup> Relevons que le cas luxembourgeois est exemplaire pour illustrer le peu d'influence des facteurs idéologiques (*politics*) dans l'élaboration des préférences. Après l'accord de Feira, le gouvernement de centre droit dirigé par Jean-Claude Juncker a été vivement critiqué par l'opposition de gauche, qui a inscrit sur son agenda électoral la défense du secret bancaire.

<sup>180</sup> Parmi les facteurs expliquant la dimension relativement plus modeste de la place financière autrichienne figurent l'importance du politique dans le système bancaire autrichien (les postes à responsabilité dans les grandes banques sont distribués aux amis politiques), ainsi que les ententes entre les principales banques autrichiennes sur la fixation des prix des services bancaires. Austrian Banks. In a Fix ? *The Economist* 25.6.1998 : online.

<sup>181</sup> Pour rappel, les comptes anonymes se distinguent des comptes numérotés dans la mesure où les premiers permettent à l'établissement bancaire d'ouvrir un compte sans connaître l'identité du client, tandis que les seconds remplacent par un numéro le nom du titulaire du compte qui reste connu de la banque. Les comptes anonymes, contrairement aux comptes numérotés, sont proscrits par les critères du GAFI et la législation suisse.

<sup>182</sup> L'Autriche envisage l'interdiction des comptes d'épargne anonymes, *europolitique* 27.5.2000 : II/4. Banque : L'Autriche supprime ses comptes anonymes, *europolitique* 21.6.2000 : II/3-4.



différent de celles du Luxembourg et de l'Autriche –, mais privilégie nettement un système de retenue à la source et s'oppose à l'échange de renseignements. La situation de la Belgique en matière de compétition fiscale est ambiguë : à la fois prédateur et proie. La Belgique souffre de l'évasion de l'épargne belge vers son plus petit et attractif voisin luxembourgeois et a en conséquence abaissé au début des années 90 son taux d'imposition des revenus de l'épargne de 25 à 10%.<sup>183</sup> La Belgique a parallèlement cherché une solution au niveau supranational et a initié le débat au sein du FMI en mai 1990 et de la Communauté européenne en 1993 (Genschel 2000 : 127; Genschel and Plümper 1997 : 632). Mais si la Belgique pâtit de l'évasion fiscale, c'est principalement dû à la problématique des droits de succession. Inversement, la Belgique est un paradis pour les rentiers, car il n'y a pas d'impôt sur la fortune, pas d'impôt sur les plus-values, et la retenue à laquelle sont soumis les revenus mobiliers est de caractère libératoire (c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'obligation de déclaration) (Dassesse 2002). Enfin, les banques belges, contrairement à leurs concurrentes françaises et hollandaises par exemple, n'ont pas à transmettre aux autorités fiscales les informations concernant les comptes épargne de leurs clients, situation qui inquiète notamment l'Association française des banquiers, selon laquelle la Belgique cherche à devenir un paradis fiscal pour les épargnants français, sur le modèle de ce que le Luxembourg est pour les épargnants allemands.<sup>184</sup> Les préférences belges sont donc atypiques, car si une solution coordonnée est privilégiée par rapport au statu quo, l'imposition à la source est très nettement préférée à l'échange de renseignements. L'échec du projet serait même préféré à l'option de l'échange d'informations.

L'Irlande se range également dans le groupe des gagnants de la compétition fiscale. En effet, l'Irlande a connu durant les années 90 un véritable miracle économique. Son taux de croissance économique, plus proche de ceux des pays d'Asie du sud-est que d'Europe de l'ouest, lui a permis de rattraper rapidement le PNB moyen européen. Ce succès est à attribuer à la fois aux subsides que l'Irlande a obtenus de la Communauté européenne au travers des fonds structurels et à une attractive fiscalité des entreprises, qui a séduit de

<sup>183</sup> Fiscalité : Taxe minimale de 20% sur l'épargne ou information réciproque, *europolitique* : 21.5.1998 : II/6-8.

<sup>184</sup> European Banks. Survival Tactics. *The Economist* 7.8.1997 : online.

nombreux investisseurs étrangers. L'Irlande n'est donc intéressée qu'indirectement au dossier de la fiscalité de l'épargne, qui concerne exclusivement les particuliers. C'est un autre volet du paquet fiscal, à savoir celui de la fiscalité des entreprises, qui la concerne en premier chef. Du fait du Code de bonne conduite, l'Irlande n'est pas un chaud partisan du paquet fiscal. L'Irlande ne manifeste pas de préférences prononcées dans le débat entre imposition à la source et échange de renseignements.

À l'intérieur du groupe des gagnants de la compétition fiscale se dégage un second sous-groupe, qui diffère du premier dans la mesure où il privilégie l'échange de renseignements au détriment d'une retenue à la source. Le Royaume-Uni représente ce groupe. Ses préférences sont très intenses et il est la principale source de blocage des discussions sur la fiscalité de l'épargne. Le Royaume-Uni dispose du marché financier le plus international au monde et est un grand gagnant du régime actuel de libre circulation des capitaux et de compétition fiscale. Presque 65% du chiffre d'affaires de la bourse londonienne est effectué lors d'échange d'actions étrangères, dont 25% seulement pour des clients britanniques. Cette spécialisation dans le négoce des eurobonds, la City de Londres la doit précisément à l'introduction aux États-Unis d'un impôt à la source de 15% sur les transactions financières en 1963.<sup>185</sup> Cette opportunité historique et l'absence de taxation des personnes étrangères au Royaume-Uni ont permis à Londres de devenir la capitale incontestée d'un marché des euro-obligations évalué à 4'000 milliards d'euros, dont près de 75%, soit 3'000 milliards, sont gérés par la City. Ce marché lui assure plus de 100'000 emplois et les revenus engendrés par les activités liées directement ou indirectement à l'industrie financière sont considérables. Ayant assuré une position dominante sur le marché des euro-obligations, malgré l'érosion du rôle international de la Livre sterling et grâce aux choix monétaires et fiscaux du gouvernement américain, on comprend aisément que le Royaume-Uni ne soit pas disposé à commettre les erreurs qui ont fait sa fortune quarante ans auparavant.

---

<sup>185</sup> Innovate or Die, *The Economist* 25.9.1999: online. La crise des missiles de Cuba et la crainte que les avoirs russes ne soient séquestrés par le gouvernement américain ont aussi favorisé l'afflux de capitaux vers les banques d'Europe de l'Ouest au détriment des banques américaines (Held, et al. 1999 : 201-2) (voir aussi le chapitre de mise en perspective).

Grand gagnant de la libre circulation des capitaux, le Royaume-Uni n'a aucun intérêt à voir ce marché être régulé. La priorité du gouvernement britannique est de maintenir son rang de leader et de ne pas affaiblir sa position concurrentielle. Il s'oppose en principe au projet de directive communautaire sur la fiscalité de l'épargne, tout comme il l'avait déjà fait lors de la première tentative d'introduire un taux d'imposition minimum dans la Communauté en 1989. Son opposition ferme à la proposition franco-germanique d'un vote à la majorité qualifiée appliqué à la fiscalité est cohérente avec son attitude hostile sur la fiscalité de l'épargne.<sup>186</sup>

Si la Grande-Bretagne est globalement opposée au projet, certaines options sont néanmoins pires que d'autres. Ainsi, la proposition d'une retenue à la source est inacceptable, en particulier si celle-ci devait s'appliquer aux euro-obligations. Selon le gouvernement britannique, l'inclusion des euro-obligations dans le champ de la future directive menacerait gravement le marché des obligations internationales. La directive entraînerait la suppression de 6'000 emplois et la délocalisation de ce marché à l'extérieur de l'UE.<sup>187</sup> Les arguments du Commissaire Fritz Bolkestein, selon lesquels la proposition ne toucherait qu'un faible pourcentage du marché obligataire international et pas les investisseurs institutionnels qui détiennent 90% des obligations européennes, et seuls 5% des 10% restant seraient dans les mains de ressortissants de l'UE non britanniques,<sup>188</sup> n'ont pas convaincu les réticences britanniques. En septembre 1999, les Britanniques ont avancé une nouvelle proposition, à savoir d'exclure du projet les euro-obligations supérieures à 40'000 euros, ce qui représente 90% des placements détenus par les gros investisseurs et particuliers fortunés.<sup>189</sup> Cette proposition, justifiée selon le Royaume-Uni par la crainte d'une fuite de capitaux, a été très froidement accueillie par ses partenaires européens, car il apparaissait aux autres délégations politiquement difficilement justifiable d'exclure les gros porteurs.<sup>190</sup> Une telle mesure représenterait une discrimination entre petits épargnants et investisseurs institutionnels et

---

<sup>186</sup> Fiscalité : Audition de Fritz Bolkestein, *europolitique* 8.9.1999 : II/7-8.

<sup>187</sup> Conseil Ecofin : L'intransigeance britannique compromet l'adoption du paquet fiscal, *europolitique* 11.12.1999 : II/2 ; Lettre du 3 décembre 1999 de Tony Blair adressée à son homologue espagnol, José Maria Aznar.

<sup>188</sup> Conseil finances : Préparation du Conseil européen d'Helsinki à la session du 29 décembre, *europolitique* 27.11.1999 : II/8.

<sup>189</sup> Voir le document britannique présenté au Conseil Ecofin de Turku (10.9.1999), *International Bonds and the Draft Directive on Taxation of Savings*.

<sup>190</sup> Fiscalité : Accord des Quinze sur les services à taux réduits de TVA, *europolitique* 15.9.1999 : II/4.

viderait la directive de sa substance. Le compromis proposé aux Britanniques en décembre 1999 à Helsinki – simplifications administratives apportées à l'échange de renseignements afin de réduire ses coûts administratifs, exemption de divulgation du montant des avoirs annoncés et application de la mesure limitée aux futures émissions, sans effet rétroactif –<sup>191</sup> n'a pas vaincu leur intransigeance. L'opposition britannique s'est cristallisée autour de la question des euro-obligations. Le Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999 débouchera sur un échec sur la fiscalité de l'épargne.<sup>192</sup>

### *Une configuration menant à l'impasse*

Une telle configuration des institutions et des intérêts annonçait un échec des discussions sur la fiscalité de l'épargne, soit la non-coopération. Cette impasse s'explique par l'absence des conditions nécessaires à la résolution du problème d'absence d'intérêts mutuels ; et ceci aussi bien dans une perspective rationaliste que cognitiviste. Le cognitivisme expliquerait cet échec par la faiblesse des accès institutionnels dont dispose l'entrepreneur politique (nombre d'institutions limité du fait des faiblesses institutionnelles de la Commission et du Parlement européen ; monopole du Conseil des ministres) et par la nature de ses propositions (niveau de conflictualité élevé). Dans ces circonstances, les chances qu'un entrepreneur politique puisse convaincre les décideurs politiques que la coopération est dans leur intérêt et dégager ainsi un consensus sont limitées. Le rationalisme expliquerait quant à lui l'échec de la résolution du problème d'absence d'intérêts mutuels par l'insuffisance des compensations (en particulier, insuffisance ou absence de compensations offertes à ceux qui manifestent les oppositions les plus vives, pour lesquels les gains dans les autres dossiers du paquet fiscal ne surpassent pas les coûts de la coopération dans le domaine de la fiscalité de l'épargne) et par l'absence d'un acteur ou groupe d'acteurs disposant d'une stratégie dominante ou du pouvoir et de la crédibilité nécessaires à l'exercice de la coercition.

---

<sup>191</sup> Conseil Ecofin : L'intransigeance britannique compromet l'adoption du paquet fiscal, *europolitique* 11.12.1999 : II/2.

<sup>192</sup> Conseil européen – 10-11 décembre 1999, Helsinki : Des décisions majeures et des questions en suspens, *europolitique* 15.12.1999 : supplément.

Cependant, l'impasse constatée au sommet d'Helsinki de décembre 1999 ne fut que temporaire. Les Quinze États membres sont en effet parvenus à éviter l'échec total des discussions et à dégager un consensus de principe, qui stipule que « tous les citoyens résidant dans un État membre de l'UE devraient payer tous les impôts dus sur tous les revenus de leur épargne ».<sup>193</sup> Pour débloquer la situation, ils acceptèrent de mettre en place un Groupe à haut niveau chargé d'étudier la manière la plus efficace de mettre en œuvre ce principe.<sup>194</sup> Le Royaume-Uni, la principale source de blocage des discussions sur la fiscalité de l'épargne, va reprendre l'initiative au début de l'année 2000 et modifier radicalement le cours des négociations.

### **Le compromis de Feira**

En effet, dès la première réunion du Groupe à haut niveau en février 2000, la délégation britannique a bouleversé la donne européenne en présentant une nouvelle proposition remettant en cause le modèle de coexistence. Le Royaume-Uni estime dorénavant que seul un système d'échange d'informations devrait être retenu, qu'un engagement ferme visant à supprimer tout secret bancaire devrait être contenu dans l'éventuelle directive et, enfin, que tous les autres grands centres financiers, les États-Unis et la Suisse inclus, devraient également être obligés d'adhérer au système d'échange de renseignements. Selon les autorités britanniques, leur rejet du système de coexistence repose sur leur crainte qu'il ne provoque des distorsions de concurrence entre États membres ; entre ceux appliquant un système d'échange d'informations et ceux ayant opté pour une retenue à la source. Et il leur paraît incohérent de « graver le secret bancaire dans le marbre d'une directive dont l'objectif est de lutter contre l'évasion fiscale ».<sup>195</sup>

Cette proposition est accueillie avec beaucoup de scepticisme de la part des partenaires européens du Royaume-Uni. Ils lui reprochent de rejeter les principes sur lesquels tous étaient d'accord jusqu'ici pour l'harmonisation fiscale de l'épargne des non-résidents, en

---

<sup>193</sup> Fiscalité de l'épargne en Europe : des experts à la rescousse, *Le Temps* 1.2.2000 : 27.

<sup>194</sup> Fiscalité/Conseil : Un groupe à haut niveau pour sortir de l'impasse le paquet fiscal, *europolitique* 2.2.2000 : II/5-6. Fiscalité de l'épargne en Europe : des experts à la rescousse, *Le Temps* 1.2.2000 : 27.

<sup>195</sup> Nouvel échec dans les négociations sur la fiscalité de l'épargne, *Le Temps* 6.6.2000 : 23.

particulier l'acceptation au Conseil Ecofin de décembre 1997 du principe de coexistence. La position britannique gêne spécialement plusieurs pays européens comme le Luxembourg, l'Autriche et l'Allemagne, qui sont tenus par le secret bancaire et ne peuvent par conséquent accepter un unique système d'échange de renseignements.<sup>196</sup> Certains soupçonnent le Royaume-Uni d'adopter une position maximaliste afin de faire échouer le projet. Le délégué belge au Conseil Ecofin de juin 2000 suggérera que la Grande-Bretagne pourrait chercher à charger la barque pour la faire couler.<sup>197</sup>

Or, l'ensemble des pays membres de l'UE s'alignera progressivement sur la proposition britannique. En juin 2000, les ministres des Finances obtiendront au sommet de Feira un nouveau compromis, dont la principale innovation est l'abandon du système de coexistence au profit de la solution de l'échange d'informations.

Comment expliquer la résolution du problème d'absence d'intérêts mutuels ? Pourquoi les pays à secret bancaire membres de l'UE ont-ils accepté la disparition à terme du modèle de coexistence ? Le mécanisme causal repose-t-il sur de la persuasion, du marchandage ou de la coercition ?

### ***L'effet des intérêts***

La proposition britannique de janvier 2000 a été la première amorce de ce bouleversement. Certains se sont interrogés sur les motivations réelles du Royaume-Uni.<sup>198</sup> S'agissait-il d'une stratégie d'obstruction ou d'une proposition plus constructive ? Probablement des deux. Après le sommet d'Helsinki, il apparaît en effet clair que la tentative britannique d'exclure du champ d'application de la directive les euro-obligations est vouée à l'échec et que si la Grande-Bretagne ne modifie pas sa position, elle provoquera l'échec du projet de directive sur la fiscalité de l'épargne, ainsi que de l'ensemble du paquet fiscal. Or, cette intransigeance menace le rôle constructif que le gouvernement travailliste de Tony Blair, au pouvoir depuis novembre 1997, cherche à jouer en Europe. Dans ces circonstances, la

---

<sup>196</sup> Fiscalité : Nouvel échec sur l'imposition de l'épargne, *europolitique* 1.3.2000 : II/1-2.

<sup>197</sup> Conseil Ecofin : Blocage persistant sur la fiscalité de l'épargne, *europolitique* 7.6.2000 : II/3-4.

<sup>198</sup> Conseil Ecofin : Blocage persistant sur la fiscalité de l'épargne, *europolitique* 7.6.2000 : II/3-4.

nouvelle proposition britannique a un double avantage. Elle multiplie les oppositions et, en cas d'échec, diffuse la responsabilité de la défaite. À l'inverse, en cas de compromis, les intérêts de la Grande-Bretagne sont mieux préservés, car la directive lui permet de mettre ses concurrents – les pays à secret bancaire – à niveau. Les développements internationaux, en particulier ceux en cours dans les dossiers fiscaux de l'OCDE, ne sont pas étrangers non plus au revirement du Royaume-Uni. Les pays du G7 avaient exigé de l'OCDE, du Groupe d'action financière contre le blanchiment de capitaux (GAFI)<sup>199</sup> et du Forum pour la stabilité financière (FSF),<sup>200</sup> qu'ils mènent à bien leurs travaux avant le sommet du G7 de juillet 2000 (voir le chapitre sur l'OCDE). La Grande-Bretagne sait que, durant le premier semestre 2000, l'agenda international, et pas seulement celui de l'UE, va être largement consacré aux divers enjeux liés à la régulation des activités financières. Une fenêtre d'opportunités s'ouvre donc pour aiguillonner ces différentes initiatives dans un sens qui préserve ses propres intérêts. Pour déjouer les soupçons de ses partenaires européens qui suspectent une stratégie d'obstruction, le gouvernement britannique a pris une série de décisions importantes. Dès le début de l'année 2000, il commence finalement les conversations avec ses territoires dépendants pour les inclure dans le champ d'application de la directive. Et surtout, il annonce en mars 2000 sa décision d'abolir l'impôt que le fisc britannique prélevait sur les revenus de l'épargne de ses résidents,<sup>201</sup> ainsi que son intention d'instaurer unilatéralement un système d'échange de renseignements, limité à ses résidents dans un premier temps et applicable dès avril 2001 (Genschel 2000 : 133).

Voici pour la question des motivations du Royaume-Uni ; la question des conséquences de cette nouvelle position apparaît bien plus centrale. La stratégie britannique s'avérera en effet payante. Progressivement, l'ensemble des partenaires européens du Royaume-Uni s'alignera sur l'échange de renseignements. Comment expliquer l'adhésion graduelle des Quinze à la proposition britannique ? Gordon Brown, Chancelier de l'échiquier

---

<sup>199</sup> Voir note de bas de page 279.

<sup>200</sup> Voir note de bas de page 278.

<sup>201</sup> Fiscalité : Taxe minimale de 20% sur l'épargne ou information réciproque, *europolitique* 21.5.1998 : II/6-8. Londres veut abolir la taxation des intérêts sur les euro-obligations, *europolitique* 25.3.2000 : II/1.

britannique, relève l'effet décisif de la conversion de l'Allemagne.<sup>202</sup> La priorité allemande n'est-elle en effet pas de combattre l'évasion fiscale, dont elle est l'une des principales victimes, et non pas de protéger un secret bancaire qui ne lui a guère permis de retenir l'épargne de ses résidents ?

Le ralliement de l'Allemagne à la proposition britannique aura deux conséquences politiques majeures. Premièrement, il provoque une reconfiguration des coalitions en présence. L'ancien antagonisme entre gagnants et perdants de la compétition fiscale est supplanté par une opposition entre grands pays et petits pays à secret bancaire. La coalition des adversaires de la première heure de la directive, rassemblant les pays à forte orientation financière (la Grande-Bretagne, principalement) et les petits pays à secret bancaire (essentiellement le Luxembourg et l'Autriche), s'est scindée. Et une nouvelle coalition rassemblant les perdants de l'évasion fiscale et les pays à forte orientation financière sans secret bancaire s'est créée autour de l'échange de renseignements. Cette recomposition des coalitions a été favorisée par l'ordre de priorités des perdants de la compétition fiscale, qui est de lutter contre l'évasion fiscale et qui manifestent une indifférence relative par rapport à l'option retenue. Deuxièmement, cette nouvelle coalition, rassemblant tous les plus grands pays de l'UE, dispose d'un pouvoir plus considérable que la coalition formée uniquement des perdants de la compétition fiscale. Cette capacité d'influence accrue et certains éléments circonstanciels ont eu raison de la résistance des petits pays à secret bancaire. La Belgique, moins attachée à la confidentialité bancaire, admettra progressivement que l'échange d'informations est, à terme, la seule solution viable. L'Autriche troquera son opposition à l'échange de renseignements contre une promesse de reconsidérer le blocus diplomatique dont elle faisait l'objet depuis l'entrée au gouvernement du parti d'extrême droite de Jörg Haider, le FPÖ, en février 2000. Le climat politique de l'époque, caractérisé par un intérêt et une médiatisation considérables des enjeux liés à la régulation des marchés financiers, n'était pas propice à une opposition aux principes de transparence financière et d'échange de renseignements. Isolé, le Luxembourg se résignera finalement à accepter la disparition à terme du modèle de coexistence.

---

<sup>202</sup> « Pour le secret bancaire, la Suisse place ailleurs que nous la ligne qui sépare l'acte criminel de l'acte légal », *Le Temps* 5.3.2002 : 29.



Ce progressif alignement sur la proposition du Royaume-Uni ne s'est néanmoins pas fait sans contrepartie. Car si seul l'échange d'informations a été effectivement retenu pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales, certains éléments en amoindrissent la portée.<sup>203</sup> D'abord, l'adoption du modèle de l'échange de renseignements est assorti d'un délai important. À partir de fin 2002 au plus tard – qui correspond au délai fixé pour la transposition de la directive dans le droit interne et l'adoption de mesures équivalentes par les États tiers –, les États membres disposeront encore de sept ans durant lesquels le modèle de co-existence sera autorisé, c'est-à-dire que les États membres qui le désirent peuvent encore pendant une période transitoire conséquente se contenter de prélever un impôt à la source. Seuls le Luxembourg, l'Autriche et la Belgique ont opté pour une retenue à la source durant la période transitoire de 2003 à 2010. Son taux sera de 15% pendant les trois premières années, puis de 20% jusqu'à la fin de la phase transitoire. Les autres États prévoient d'adopter le système d'échange d'informations dès 2003.<sup>204</sup>

Qui plus est, le destin de la directive sur la fiscalité de l'épargne dépend encore des négociations avec les pays tiers et les territoires dépendants ou associés. La directive stipule, en effet, qu'afin de préserver la compétitivité des marchés financiers européens, des conversations avec certains pays tiers<sup>205</sup> doivent être engagées pour promouvoir l'adoption de mesures équivalentes, ainsi qu'avec les territoires associés ou dépendants<sup>206</sup> pour qu'ils appliquent des mesures similaires, y compris le système définitif d'échange d'informations.<sup>207</sup> Toute la question porte évidemment sur la définition de la notion de mesures équivalentes. Du point de vue du Conseil fédéral suisse, « équivalent ne veut pas dire identique ».<sup>208</sup> À l'inverse, pour certains États membres de l'UE, notamment la Grande-Bretagne, le Luxembourg et l'Autriche, le terme d'équivalent renvoie à l'échange de renseignements : « en

---

<sup>203</sup> « L'accord de Feira n'est même pas le début de la fin, ce n'est que le début du début », selon Joachim Pina Moura, ministre portugais. Les Quinze mettent les bouchées double sur la fiscalité, *Le Temps* 18.7.2000 : 21.

<sup>204</sup> Ces délais d'entrée en vigueur seront reportés du fait des retards pris dans les négociations avec les pays tiers.

<sup>205</sup> A savoir les États-Unis, la Suisse, le Liechtenstein, Monaco, Andorre et Saint-Marin. Certains observateurs soulignent l'absence de cette liste des places financières hong-kongaise et singapourienne.

<sup>206</sup> Il s'agit notamment des îles du Canal de la Manche, de l'île de Man, et des territoires associés et dépendants situés dans les îles Caraïbes.

<sup>207</sup> Fiscalité : Compromis in extremis sur la taxation de l'épargne, *europolitique* 21.6.2000 : II/4-5.

<sup>208</sup> Kaspar Villiger. Le Conseil fédéral refuse de lâcher le secret bancaire malgré les pressions de l'UE, *Le Temps* 29.6.2000 : 7.

principe, l'échange d'informations doit être repris par les pays tiers pour que nous donnions notre accord à la directive européenne » ;<sup>209</sup> « si les pays tiers ne passent pas à l'échange d'informations, il n'y aura pas d'échange d'informations dans l'Union » ;<sup>210</sup> « pour nous, équivalent et identique signifient échange d'informations ».<sup>211</sup> D'ici fin 2002 au plus tard, les Quinze jugeront par un vote à l'unanimité si les dispositifs mis en place par la Suisse et les autres pays tiers représentent des assurances suffisantes.<sup>212</sup> Avec cette pré-condition de taille, les places financières européennes, en particulier britannique et luxembourgeoise, s'assurent que leurs principaux concurrents ne puissent bénéficier de l'adoption de la directive sur la fiscalité de l'épargne pour obtenir un avantage concurrentiel et attirer de nouveaux capitaux à leur dépens.<sup>213</sup>

Malgré ces points encore en suspend, un certain nombre d'enseignements préliminaires peuvent être tirés de l'épisode de Feira, en particulier concernant l'hypothèse du plus petit dénominateur commun. Les caractéristiques institutionnelles du vote au sein du Conseil des ministres sont supposées favoriser les solutions proches du statu quo. La majorité qualifiée tend à avantager l'État indispensable pour former une coalition gagnante et dont les préférences sont les plus proches du statu quo. Dans le cas de l'unanimité, c'est l'État dont les préférences sont les plus proches du statu quo qui est décisif. Le processus décisionnel communautaire favoriserait donc le plus petit dénominateur commun (Garrett and Tsebelis 1996a : 280; Lange 1992; Majone 1996 : 62; Scharpf 1988).<sup>214</sup> La règle de l'unanimité

<sup>209</sup> Jean-Claude Junker, 1<sup>er</sup> ministre du Luxembourg. Les Quinze veulent entraîner la Suisse dans leur lutte contre l'évasion fiscale, *Le Temps* 21.6.2000 : 5

<sup>210</sup> Luc Frieden, ministre du budget luxembourgeois. Taxation de l'épargne : l'Europe fait pression sur la Suisse, *Le Temps* 28.11.2000 : 25

<sup>211</sup> Karl-Heinz Grasser, ministre autrichien des finances. L'Autriche et le Luxembourg jouent les trouble-fête sur la fiscalité de l'épargne, *Le Temps* 5.12.2001 : 31.

<sup>212</sup> L'Union européenne veut la fin du secret bancaire suisse, *Le Temps* 21.6.2000 : 1 et 7.

<sup>213</sup> Le Compromis de Feira n'a pas résolu toutes les questions relatives à la fiscalité de l'épargne. En particulier, quels seront le taux de la retenue à la source et les modalités du partage des revenus (*revenue sharing*), c'est-à-dire la redistribution de la retenue à la source sur les revenus de l'épargne entre États membres d'où sont originaires les contribuables et États membres où le compte d'épargne est localisé. Fin novembre 2000, les ministres des finances de l'UE parviendront à un accord sur les points en suspens de la directive sur la fiscalité de l'épargne. Les pays percevant une retenue à la source durant la période transitoire pourront conserver 25% du produit de la taxe pour couvrir leurs frais administratifs et devront en restituer les 75% restants à l'État où réside le bénéficiaire des intérêts. La retenue à la source sera de 15% pendant les trois premières années, puis de 20% jusqu'à la fin de la phase transitoire. Ce dernier point sera remis en question lors des négociations avec les pays tiers.

<sup>214</sup> Ce raisonnement repose sur une métaphore de la théorie économique de Ricardo. Hirschman a étendu le raisonnement aux négociations économiques internationales (voir le chapitre théorique).

offrirait ainsi une marge de manœuvre très étroite, car les préférences de l'acteur le moins en faveur de l'intégration ou le plus conservateur seraient déterminantes.<sup>215</sup>

Les conclusions de ce raisonnement déductif sur l'impact des institutions sur les décisions adoptées doivent cependant être nuancées, théoriquement et empiriquement. Premièrement, cet argument repose sur une prémisse selon laquelle les enjeux sont unidimensionnels et qu'en conséquence, les préférences peuvent s'organiser sur une ligne. Or, elles se répartissent plutôt sur un plan, c'est-à-dire sur un espace à au moins deux dimensions (Tsebelis 2002). Deuxièmement, l'étude de cas empiriques ne corrobore qu'imparfaitement cette hypothèse (König 1997; König and Pöter 2002). Les analyses empiriques montrent que, la plupart du temps, les décisions se prennent à l'unanimité, même lorsque la majorité qualifiée est requise. Ces études démontrent les limites du calcul théorique et réhabilitent l'importance des règles informelles. Enfin, Garrett et Tsebelis (1996b) ont montré que l'influence d'un État au sein du Conseil des ministres ne dépend pas que des règles formelles, mais aussi de ses préférences. Le positionnement d'un acteur affecte son influence. Toutes choses égales par ailleurs, les États aux positions extrêmes (typiquement, la Grande-Bretagne ou le Danemark) sont moins influents que les États plus centristes.

L'étude du cas de la directive sur la fiscalité de l'épargne invite également à modérer les conclusions de l'hypothèse du plus petit dénominateur commun. L'unanimité étant requise et les préférences de l'acteur le plus hostile étant décisives, l'échec des discussions aurait dû s'imposer. Or, la Grande-Bretagne au début de l'année 2000, puis la Belgique, l'Autriche et le Luxembourg en juin 2000, vont successivement décider de ne pas faire échouer les discussions. D'autres logiques qu'une simple mécanique institutionnelle sont à prendre en considération. Les dynamiques au sein du Conseil des ministres sont plus complexes que ce que l'hypothèse libérale institutionnaliste du plus petit dénominateur commun présuppose. Les relations de pouvoir y jouent aussi un rôle déterminant.

---

<sup>215</sup> A supposer que tous les projets de directive représentent une avancée vers davantage d'intégration.

## ***Le processus de diffusion politique***

La recherche d'une solution coordonnée en matière de fiscalité de l'épargne n'affronte pas que des problèmes d'absence d'intérêts mutuels et d'action collective à l'intérieur de l'espace communautaire. Le projet de directive sur la fiscalité de l'épargne doit aussi résoudre le problème des États tiers non coopératifs, c'est-à-dire le problème des externalités. La coopération intra-communautaire risque d'être exploitée par des juridictions extracommunautaires, qui pourraient récupérer les capitaux tentés de fuir la nouvelle régulation européenne. La résolution de ce problème affronte un dilemme (*trade off*) : plus le champ d'application géographique de la coopération est restreint et plus le nombre d'acteurs est limité, plus les perspectives de coopération s'accroissent, car les coûts de transaction et les problèmes d'identification du défecteur et de contrôle diminuent, tandis que l'applicabilité de la sanction s'accroît (Oye 1985 : 21) ; mais, en contrepartie, plus les bénéfices potentiels de la coopération diminuent. Inversement, plus le champ géographique de la coopération est étendu et les bénéfices potentiels grands, plus les coûts transactionnels, l'hétérogénéité des intérêts en présence et les problèmes d'action collective s'accroissent. Cette opposition entre faisabilité et solidité de la coopération versus désirabilité et gains de la coopération est particulièrement manifeste en ce qui concerne la fiscalité de l'épargne, où les dangers de *free riding* sont très importants, car la présence d'un seul État non coopératif peut menacer les bénéfices de la coopération.

La stratégie communautaire pour sortir de ce dilemme a été d'envisager au préalable une solution à Quinze (diminution de l'hétérogénéité des intérêts en présence et des coûts transactionnels), pour ensuite l'étendre aux places financières concurrentes susceptibles de ruiner les bénéfices de l'accord obtenu (augmentation des bénéfices de la coopération). C'est à l'analyse de cette phase que se consacre ce sous-chapitre.

## Les négociations entre la Suisse et l'UE

Avec le compromis de Feira de juin 2000, la finalisation des aspects techniques de la directive en novembre 2000 et l'adoption de son mandat de négociation en octobre 2001, l'UE est désormais prête à entamer des discussions avec les pays tiers afin de s'assurer qu'ils adoptent des mesures équivalentes à la directive sur la fiscalité de l'épargne.<sup>216</sup> La Suisse a quant à elle adopté son mandat de négociation en novembre 2001.

Les positions initiales sont sans surprise : le Conseil fédéral refuse l'échange d'informations entre autorités fiscales et propose en contrepartie l'imposition à la source des résidents de l'UE sur son territoire ; tandis que le mandat de négociation communautaire exige l'échange de renseignements, même s'il ne le mentionne pas explicitement.<sup>217</sup> Or, en dépit de l'adoption de leurs mandats de négociation respectifs, les discussions sur la fiscalité de l'épargne ont tardé à débiter. En effet, la Suisse, craignant de devoir faire des concessions dans un dossier où elle n'est pas demandeuse sans obtenir de contreparties ailleurs, a conditionné l'ouverture des négociations sur la fiscalité de l'épargne à l'adoption de mandats de négociation pour l'ensemble des sujets sur lesquels la Suisse et l'UE se sont mises d'accord de négocier dans le cadre d'une série d'accords bilatéraux. En particulier, la Suisse souhaitait l'ouverture de négociation parallèle sur une participation aux accords de Schengen et Dublin, où elle était demandeuse.<sup>218</sup>

L'Union européenne s'est montrée divisée sur cette question. La Commission a fortement résisté à cette exigence suisse, invoquant l'absence de progrès dans un autre dossier des négociations bilatérales consacré à la lutte contre la fraude douanière et le blocage dans les négociations déjà lancées avec cinq autres pays tiers sur la fiscalité de l'épargne.<sup>219</sup> À

---

<sup>216</sup> L'UE persiste à réclamer la fin du secret bancaire, *Le Temps* 26.9.2001 : 12. Les Quinze sont en ordre de marche pour négocier la fiscalité de l'épargne, *Le Temps* 13.10.2001 : 7. Feu vert des Quinze à la négociation sur la fiscalité de l'épargne, *Le Temps* 17.10.2001 : 11.

<sup>217</sup> La version finale du mandat de négociation diffère des précédentes, car le passage exigeant de la Suisse qu'elle adoptent des « mesures équivalentes (qui) doivent être cohérentes avec l'objectif ultime qui est l'échange d'informations » a été retiré au profit d'une formule demandant que les pays tiers souscrivent à « des assurances suffisantes quant à l'application de mesures équivalentes ». Cette révision du mandat de négociations est révélatrice des dissensions à l'intérieur de l'UE.

<sup>218</sup> Lettre du 19 mars 2002 de Kaspar Villiger à Frits Bolkestein. Les banquiers suisses s'inquiètent des menaces sur le secret bancaire, *Le Temps* 20.3.2002 : 29.

<sup>219</sup> Lettre du 6 mars 2002 de Frits Bolkestein à Kaspar Villiger. Kaspar Villiger n'a pas le temps de recevoir le commissaire européen à la Fiscalité, *Le Temps* 7.3.2002 : 8.

l'inverse, certains États membres ont pressé la Commission à formaliser au plus vite les mandats de négociation restants.<sup>220</sup> C'est en particulier le cas du Royaume-Uni, du Luxembourg, de la France et de l'Allemagne, pays qui ont des intérêts prioritaires, même si dissemblables, à défendre sur le dossier de la fiscalité de l'épargne. La pression des États membres portera ses fruits. En avril 2002, la Commission adoptera les quatre mandats de négociation restants et obtiendra l'aval des États membres en juin 2002.<sup>221</sup>

Les négociations s'ouvriront donc finalement le 19 juin 2002, deux jours après que le Conseil des Affaires extérieures ait adopté les quatre mandats de négociation restants.<sup>222</sup>

La position suisse est dès le début des négociations sans ambiguïté : « l'échange d'informations n'est pas un thème de négociations ».<sup>223</sup> Les divergences entre États membres de l'UE sur la directive sur la fiscalité de l'épargne elle-même transparaissent au travers de leurs réactions contrastées à la proposition suisse. La majorité d'entre eux – à savoir les grands pays, en tête l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne, ainsi que les pays à forte fiscalité, la Suède et la Finlande en particulier – réagissent très négativement. Ils évoquent même la possibilité de soumettre la Suisse à des mesures de rétorsion.<sup>224</sup> Sans surprise, les pays les plus attachés à l'échange de renseignements sont ceux qui sont les plus sévères à l'égard de la Suisse. À l'inverse, un groupe minoritaire, composé du Luxembourg, de l'Autriche et de la Belgique, manifeste davantage de compréhension et se montre plus accommodant vis-à-vis de la position suisse.<sup>225</sup> « Cessons de traiter la Suisse en Irak des

---

<sup>220</sup> Schengen : Les Quinze somment Bruxelles de finaliser son mandat de négociation, *Le Temps* 28.2.2002 : 7. Les négociations avec l'UE pourraient reprendre sérieusement vers la fin avril, *Le Temps* 8.3.2002 : 8.

<sup>221</sup> Sur Schengen, la Commission exige de la Suisse qu'elle adopte la législation européenne pertinente et aucune exception ou dérogation ne sera tolérée ; sur les services, une reprise intégrale de l'acquis, y compris en matière de concurrence et de protection des consommateurs (la Suisse ne propose que la reconnaissance mutuelle) ; enfin, sur le programme Media de soutien au développement, à la distribution et à la promotion d'œuvres audiovisuelles, la Commission est prête à y associer la Suisse – à l'exception des programmes européens de formation et d'éducation – à condition que celle-ci s'engage à l'OMC en faveur de l'exception culturelle. L'Europe refuse à la Suisse un quelconque traitement de faveur sur Schengen, *Le Temps* 10.4.2002 : 9.

<sup>222</sup> L'UE a adopté ses derniers mandats ouvrant les négociations sur le secret bancaire, *Le Temps* 18.6.2002 : 8.

<sup>223</sup> L'UE se fait menaçante face à l'intransigeance suisse sur la fiscalité, *Le Temps* 20.06.02 : 9.

<sup>224</sup> Les Quinze cherchent des alliés pour faire pression sur la Suisse, *Le Temps* 8.5.2002 : 29. Swiss Face EU Sanctions in Savings Tax Row, *Financial Times* 2.10.2002 : 9. Europeans Want Swiss to Tell All, *The New York Times* 9.10.2002 : 1-7. Des mesures de représailles sont également discutées au sein du G7. Les ministres du G7 haussent le ton contre le secret bancaire suisse, *Le Temps* 17.6.2002 : 25. « Vers la mère de toutes les batailles », *Le Temps* : 10.

<sup>225</sup> Les Quinze appellent la Suisse à reconsidérer sa position sur la fiscalité de l'épargne, *Le Temps* 22.6.2002 : 6.

Alpes », enjoint même le Premier ministre luxembourgeois, Jean-Claude Junker !<sup>226</sup> Leur attitude plus conciliante n'est pas surprenante. Ces pays verraient en effet d'un bon œil une révision de l'accord de Feira.

Encouragée par le soutien dont elle bénéficie à l'intérieur de l'UE, la Suisse s'en tiendra à son opposition initiale à l'échange d'informations et proposera en lieu et place une taxation à la source des revenus de l'épargne des résidents de l'UE, avec une rétrocession d'impôts généreuse, et un système d'échange d'informations volontaire ; le client ayant le choix entre taxation ou échange d'informations. En octobre 2002, l'UE fait un pas en renonçant à l'échange automatique de renseignements, qui rencontre beaucoup de résistance auprès des autorités américaines, et évoque la possibilité d'un échange d'informations sur requête.<sup>227</sup> La nouvelle proposition de l'UE repose sur les principes du rapport 2002 de l'OCDE, à savoir l'échange de renseignements sur demande, non seulement en cas de fraude fiscale, mais également d'évasion fiscale.<sup>228</sup> Peu après, la Suisse précise le taux de retenue à la source qu'elle serait prête à pratiquer : il pourrait aller jusqu'à 35%.<sup>229</sup> Elle exige en contrepartie que l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg pratiquent le même taux.<sup>230</sup>

Cette proposition suisse divise les États membres de la Communauté européenne. L'offre est alléchante pour les grands pays européens perdants de l'évasion fiscale, notamment l'Allemagne et la France, qui n'avaient jamais manifesté d'hostilité à une retenue à la source et qui sont très intéressés par les promesses de rentrées fiscales que ce taux promet.<sup>231</sup> La Grande-Bretagne persiste dans un premier temps à exiger l'échange automatique de renseignements,<sup>232</sup> puis annonce, peu après, que le taux de 35% est la seule alternative à

---

<sup>226</sup> Fiscalité de l'épargne : la Suisse se rassure malgré des menaces de sanctions, *Le Temps* 9.10.2002 : 1. Malgré la menace de sanctions européennes, Kaspar Villiger sort rassuré d'un repas entre « amis », *Le Temps* 9.10.2002 : 9. Secret bancaire : « Cessons donc de traiter la Suisse en Irak des Alpes », *Le Temps* 8.10.2002 : 2-3. Fiscalité de l'épargne : le Luxembourg fait bloc derrière la Suisse, *Le Temps* 14.10.02 : 19.

<sup>227</sup> L'Union européenne ne parle plus de sanctions mais continue à faire pression sur la Suisse, *Le Temps* 12.10.2002 : 8.

<sup>228</sup> Les Quinze s'entre-déchirent et repartent à l'assaut de Berne, *L'agefi* 4.12.2002 : 11.

<sup>229</sup> La Suisse a auparavant proposé de taxer les non-résidents aux taux pratiqués dans leur pays d'origine, ce qui aurait permis d'échapper aux 35%. L'offre n'a cependant pas été assez attrayante pour inciter les pays de l'UE à renoncer à l'échange de renseignements.

<sup>230</sup> Fiscalité de l'épargne : les Quinze laissent filtrer des dignes de détente, *Le Temps* 6.11.2002 : 7.

<sup>231</sup> A Bruxelles, les Quinze se déchirent autour de l'offre suisse sur la fiscalité de l'épargne, *Le Temps* 12.12.2002 : 7.

<sup>232</sup> Swiss Reject UK Plea to End Banking Secrecy, *Financial Times* 4.11.2002 : 5.

l'échange de renseignements.<sup>233</sup> Les délégations luxembourgeoise, autrichienne et belge, qui avaient initialement refusé la proposition suisse et provoqué l'échec de la médiation danoise en décembre 2002,<sup>234</sup> décideront finalement d'accepter ce taux élevé de taxation à la source, au motif qu'il s'agit de la seule alternative susceptible de sauvegarder le secret bancaire.

En vertu du compromis obtenu au Conseil Ecofin du 21 janvier 2003, le Luxembourg, l'Autriche et la Belgique ne seraient plus obligés d'appliquer l'échange automatique d'informations sur les revenus de l'épargne des non-résidents, mais de taxer ces intérêts à la source selon le modèle proposé par la Suisse : 15% à partir de l'entrée en vigueur de la directive, puis 20% dès 2007, et enfin 35% à partir de 2010.<sup>235</sup> Les 3/4 des sommes perçues seront reversés au pays de résidence du titulaire du compte. Pour être exempté de ce prélèvement effectué par l'agent payeur, les clients des banques suisses, luxembourgeoises, autrichiennes et belges devront accepter que les informations les concernant soient transmises au fisc.

Avec ce compromis, les secrets bancaires suisse, luxembourgeois, autrichien et belge sont sauvés, à moins que la Suisse n'accepte dans le futur de se conformer à la convention de l'OCDE de 2002, qui préconise l'échange de renseignements sur demande en cas de fraude et d'évasion fiscales. Dans ce cas, les États membres de l'UE devront décider à l'unanimité si la Suisse se conforme aux exigences internationales. Quant aux territoires dépendants et associés, ils appliqueront, à l'instar des 12 autres pays membres, l'échange automatique d'informations.<sup>236</sup> Treize ans après la mise sur l'agenda communautaire de la fiscalité de l'épargne, les États membres, puis l'UE et les pays tiers, parviennent finalement à un accord !<sup>237</sup>

---

<sup>233</sup> A Bruxelles, les Quinze se déchirent autour de l'offre suisse sur la fiscalité de l'épargne, *Le Temps* 12.12.2002 : 7.

<sup>234</sup> A Bruxelles, les Quinze se déchirent autour de l'offre suisse sur la fiscalité de l'épargne, *Le Temps* 12.12.2002 : 7.

<sup>235</sup> Fiscalité de l'épargne: les Quinze aboutissent à un premier accord, *Le Temps* 22.1.2003 : 23.

<sup>236</sup> Durchbruch im EU-Zinspoker, *NZZ* 21.1.2003 : online. EU Seals Compromise Deal on Savings Tax, *Financial Times* 22.1.2003 : 1. Fiscalité de l'épargne: les Quinze pourraient s'entendre aujourd'hui, *Le Temps* 21.01.2003 : 17. Fiscalité de l'épargne: les Quinze aboutissent à un premier accord, *Le Temps* 22.1.2003 : 23.

<sup>237</sup> EU Seals Compromise Deal on Savings Tax, *Financial Times* 21.1.2003 : 1.



Si l'UE a certes su imposer à la Suisse certaines concessions en matière de fiscalité de l'épargne et si le problème d'absence d'intérêts mutuels a, dans une certaine mesure, été résolu (un accord a été obtenu), l'alignement de la Suisse sur les standards communautaires demeure cependant limité. La Suisse a fait une concession importante sur un impôt à la source de 35%, selon le principe de l'agent payeur et avec rétrocession généreuse des 3/4 des montants perçus, mais échappe à l'option la plus redoutée de l'échange de renseignements. Comment expliquer le succès diplomatique de la Suisse, soit le caractère restreint de la diffusion ? La Suisse a-t-elle su se défendre par de bons arguments (propositions partagées et traçables analytiquement), qui ont su convaincre ses partenaires européens ? Les compensations qui lui étaient offertes étaient-elles insuffisantes ? Ou a-t-elle profité de l'absence des conditions nécessaires à l'imposition de la coopération ? Pourquoi l'accord obtenu préserve-t-il les intérêts suisses : avantage à celui qui est le moins en faveur de la coopération, à celui qui a le moins d'avantage à la coopération, au pouvoir hégémonique ou à l'État dont les contraintes domestiques sont les plus fortes (pouvoir, force, intensité ou positionnement des préférences) ?

### ***La coopération par la persuasion***

Les conditions nécessaires à un alignement par la persuasion n'étaient pas réunies. La situation n'était pas marquée par une forte incertitude des décideurs politiques quant à leurs intérêts et préférences. Les propositions étaient divisantes et semblaient inconciliables : l'UE demandait à la Suisse l'échange d'informations ; les autorités suisses refusaient quant à elles catégoriquement de renoncer au secret bancaire et proposaient en lieu et place une imposition à la source. Enfin, les voies institutionnelles disponibles étaient en nombre limité. Depuis l'échec en votations populaires du projet d'Espace économique européen, les relations entre la Suisse et l'UE sont organisées sur une base bilatérale ; la Suisse et l'UE négocient d'un commun accord des accords dans des domaines précisément délimités et dans le cadre de groupes de travail sectoriels. Cette voie limite singulièrement les accès des acteurs politiques et économiques suisses aux institutions communautaires, et inversement. Dans ces

circonstances (peu d'incertitude, propositions divisantes et institutions limitées), les hypothèses cognitivistes considèrent que la résolution du problème de l'absence d'intérêts mutuels par la persuasion est peu probable.

### ***La coopération par les compensations***

Le projet communautaire d'imposer à la Suisse des mesures équivalentes à la directive sur la fiscalité de l'épargne s'inscrit dans le cadre de négociations plus vastes. En juin 2001, la Suisse et l'UE se sont mises d'accord de négocier un second paquet d'accords bilatéraux : à savoir certains reliquats du premier cycle de négociations bilatérales,<sup>238</sup> ainsi que des thèmes nouveaux proposés par l'UE – soit la lutte contre la fraude et la fiscalité de l'épargne – et par la Suisse – soit la coopération en matière de justice, police, asile et migration à travers une participation au système de Schengen/Dublin. Cependant, au long des négociations, il est apparu de plus en plus évident que les compensations que la Suisse espérait obtenir n'en étaient finalement pas : le dossier où la Suisse était a priori la plus demandeuse, soit une participation aux accords de Schengen et Dublin, s'est avéré paradoxalement être celui suscitant les oppositions domestiques les plus fortes ! Qui plus est, le dossier de Schengen, ainsi que celui concernant les services, se sont révélés avoir des ramifications avec le secret bancaire. Dans ces circonstances, il n'y avait pas de dossiers inclus dans le second paquet d'accords bilatéraux en mesure d'offrir les compensations nécessaires à l'alignement de la Suisse.<sup>239</sup>

### ***La coopération par la coercition***

#### *La crédibilité des pressions européennes*

---

<sup>238</sup> Libéralisation générale des services, imposition des pensions des fonctionnaires retraités de la CE vivant en Suisse, produits agricoles transformés, environnement, statistiques, programmes médias, ainsi que programmes éducation/formation professionnelle/jeunesse.

<sup>239</sup> Relevons que la Suisse a obtenu en échange de l'introduction d'une retenue à la source sur les revenus de l'épargne un régime comparable aux directives communautaires portant sur les relations « mère-fille », ainsi que sur les intérêts et les redevances entre sociétés apparentées.

La coercition représente une autre solution au problème d'absence d'intérêts mutuels en faveur de la coopération. Or, divers facteurs ont contribué à miner la capacité de l'UE à imposer une coopération coercitive. Les profondes divisions entre États membres ont miné la cohésion nécessaire à l'exercice de pressions crédibles. Premièrement, les petits pays à secret bancaire ont maintenu leur opposition à l'échange de renseignements et sont parvenus à réviser certains points acquis lors du compromis de Feira. Celui-ci prévoyait en effet un vote unanime fin 2002 pour décider si les mesures prises par la Suisse et les autres pays tiers pouvaient être jugées d'équivalentes ; mais pas à la fin de la période transitoire en 2010, à l'occasion de laquelle le passage au système d'échange d'informations devait se faire de manière automatique et sans condition, conformément aux vœux des douze autres États membres. Or, au Conseil des ministres des finances de décembre 2001, ces trois pays ont posé de nouvelles exigences, réclamant la subordination du passage à l'échange d'informations en 2010 à un nouveau vote à l'unanimité des Quinze, afin de s'assurer que la Suisse et les autres pays tiers s'engagent bien à basculer eux aussi vers l'échange d'informations à l'horizon 2010.<sup>240</sup> Le compromis obtenu au sommet européen de Bruxelles-Laeken de décembre 2001 n'avalise pas le principe d'un nouveau vote à l'unanimité à la fin de la période transitoire en 2010. Il prévoit cependant qu'à la lumière du résultat des négociations avec les pays tiers fin 2002 au plus tard, les États membres décideront de la version finale de la directive, dont le projet pourra ainsi être amendé. Le Luxembourg, l'Autriche et la Belgique ont ainsi obtenu ce qu'ils recherchaient, car la porte est ouverte à un remaniement du compromis de Feira. L'originalité de cette solution est que le contenu de la directive européenne dépendra du résultat des négociations avec les pays tiers.<sup>241</sup> La résistance de ces trois pays et les concessions qu'ils ont obtenues ont ouvert une brèche pour la Suisse.

Deuxièmement, la proposition suisse d'un taux de retenu à la source de 35% a contribué à exacerber les divisions entre États membres de l'UE. Certains pays, qui n'avaient jamais été hostiles au système d'une retenue à la source, ont revu leur engagement vis-à-vis

---

<sup>240</sup> L'Autriche et le Luxembourg jouent les trouble-fête sur la fiscalité de l'épargne, *Le Temps* 5.12.2001 : 31.

<sup>241</sup> Fiscalité de l'épargne : les Quinze entrouvent la porte aux pays tiers, *Le Temps* 14.12.2001 : 26.

du compromis de Feira. C'est notamment le cas de l'Allemagne, qui s'est montrée très intéressée par les promesses de rentrées fiscales que le taux offert par la Suisse promettait,<sup>242</sup> en particulier dans le contexte politique et économique délicat auquel le gouvernement de l'époque faisait face. Le gouvernement social-démocrate et vert dirigé par Gerhard Schröder, élu une première fois en octobre 1998, a en effet rapidement vu son sort se détériorer après sa réélection in extremis à l'automne 2002. Immédiatement après les élections, la cote de popularité du Chancelier, soupçonné de ne pas respecter ses engagements préélectoraux, a dramatiquement chuté. Et les difficultés économiques de l'Allemagne, sur les fronts de l'emploi et budgétaire notamment, se sont encore aggravées. En 2002, le déficit budgétaire allemand a dépassé le seuil limite des 3% imposés par les critères de Maastricht et le chômage, les 8% de la population active.<sup>243</sup>

Pour combler son déficit budgétaire, le gouvernement allemand a multiplié les propositions. Au sein du gouvernement social-démocrate, deux tendances se sont affrontées. Il a ainsi été question d'obliger les banques en Allemagne à pratiquer l'échange automatique d'informations, indépendamment des discussions communautaires sur la fiscalité de l'épargne.<sup>244</sup> L'impôt anticipé de 30% qui grève les revenus de l'épargne en Allemagne est remboursé si le contribuable annonce ses intérêts au fisc. Cependant, les revenus de l'épargne déclarée alourdissent le revenu imposable, ce qui fait grimper le taux décisif pour l'imposition. En conséquence, déclarer son épargne en Allemagne est presque toujours synonyme de payer davantage d'impôts, ce qui décourage fortement à se conformer aux prescriptions légales. La nouvelle mesure visait à résoudre ce problème. Le gouvernement allemand a également projeté d'introduire un nouvel impôt de 15% sur les gains en capitaux et les gains immobiliers (à l'exclusion des dividendes touchées sur les actions et les intérêts versés sur des titres à rendement fixe, qui continueraient à être assujettis à l'impôt sur le

---

<sup>242</sup> A Bruxelles, les Quinze se déchirent autour de l'offre suisse sur la fiscalité de l'épargne, *Le Temps* 12.12.2002 : 7.

<sup>243</sup> L'ironie veut que l'Allemagne, principal promoteur des critères de Maastricht, soit aussi le pays qui ait le plus de peine à les respecter. Cet apparent paradoxe révèle à quel point les fondamentaux de l'économie allemande se sont dramatiquement modifiés depuis le début des années 90.

<sup>244</sup> Épargne : les plans fiscaux allemands profiteraient aux banques suisses, *Le Temps* 5.11.2001 : 25.

revenu).<sup>245</sup> Préconisées par le versant gauche du gouvernement allemand, notamment le ministre des finances Hans Eichel, ces mesures risquaient néanmoins de provoquer une fuite de capitaux, à moins qu'une solution ne soit obtenue au niveau communautaire.

Face à l'urgence de la situation budgétaire, aux difficultés rencontrées dans les négociations entre la Commission et les pays tiers, ainsi qu'au rapport de force au sein du gouvernement, notamment à l'influence du partenaire minoritaire vert, ce sont au contraire des solutions incitatrices et favorables aux capitaux qui ont en définitive remporté les faveurs du Chancelier allemand. D'abord proposée par l'association des banques commerciales allemandes au printemps 2002, mais énergiquement repoussée par Hans Eichel, au motif qu'elle fait « passer les honnêtes contribuables pour des imbéciles », <sup>246</sup> l'idée d'une amnistie fiscale s'est progressivement imposée dans le débat. Les mesures finalement adoptées incluent le renoncement à l'échange automatique d'informations, l'introduction d'une nouvelle taxe sur l'épargne (25% sur les intérêts) plus favorable que l'actuelle taxation trop dissuasive, et, surtout, une amnistie fiscale, dont les modalités sont relativement attractives.<sup>247</sup>

Un autre grand pays perdant de l'évasion fiscale a également choisi une stratégie offensive et unilatérale en matière de lutte contre l'évasion fiscale. En Italie, l'arrivée au pouvoir en mai 2001 d'un gouvernement de droite dirigé par le très controversé Premier ministre Silvio Berlusconi a changé la donne. Le nouveau gouvernement a adopté une attitude plus agressive sur le front de l'évasion et de la fraude fiscales. Les menaces proférées par le président du Conseil et son ministre de l'économie, Giulio Tremonti, à l'encontre du secret bancaire<sup>248</sup> se sont concrétisées par un généreux projet d'amnistie fiscale, basé sur un modeste impôt punitif de 2,5%.<sup>249</sup> Entrée en vigueur en novembre 2001 pour une période de

---

<sup>245</sup> L'Allemagne oblige les actionnaires et les investisseurs à payer un impôt spéculatif, *Le Temps* 19.11.2002 : 25.

<sup>246</sup> Longtemps taboue, l'idée d'une amnistie fiscale agite la campagne électorale allemande, *Le Temps* 15.8.2002 : 4.

<sup>247</sup> L'amnistie fiscale allemande sera un peu plus généreuse que prévu, *Le Temps* 19.6.2003 : online.

<sup>248</sup> L'Italie prédit la chute du secret bancaire suisse, *Le Temps* 24.12.2001 : 23.

<sup>249</sup> L'entraide judiciaire a également envenimé les relations entre la Suisse et l'Italie, de même que le projet de mandat d'arrêt européen celles entre l'Italie et ses partenaires de l'UE. De nombreux observateurs ont soupçonné Silvio Berlusconi de servir ses intérêts personnels – il était jusqu'à encore récemment en jugement pour corruption de magistrats – et de mener une véritable vendetta contre les juges italiens.

près de six mois,<sup>250</sup> l'amnistie fiscale italienne a permis, selon les estimations, de rapatrier 50 milliards d'euros.<sup>251</sup> Le gouvernement italien, satisfait du résultat de son initiative, a ainsi considéré la possibilité de réitérer l'exercice.

Les effets de l'amnistie fiscale sur la structure des bénéfices des États sont doubles. Les programmes d'amnistie fiscale modifient les conditions fiscales des États qui la pratiquent.<sup>252</sup> Avec une fiscalité plus attractive, l'Allemagne et l'Italie optent pour une attitude plus agressive et entrent dans la compétition fiscale. Dans ces circonstances, l'adoption par la Suisse d'une retenue à la source élevée est très intéressante : en même temps que le pays d'évasion fiscale se montre plus clément vis-à-vis des fraudeurs du fisc, leur principale place de refuge adopte un nouvel impôt. L'amnistie fiscale altère aussi la structure des bénéfices des États qui la subissent. L'amnistie fiscale est une option qui provoque une altération unilatérale du statu quo (Gruber 2000). Ses externalités négatives pour les pays tiers diminuent les bénéfices de la non-coopération et ainsi les incitations à résister aux pressions en faveur d'une solution coordonnée. En novembre 2002, à un moment particulièrement délicat des discussions entre la Suisse et l'UE sur la fiscalité de l'épargne, il a d'ailleurs été question d'une amnistie fiscale au niveau communautaire.<sup>253</sup> Cette initiative britannique, qui visait à altérer la structure des bénéfices de la Suisse et à réduire ses incitations à résister aux pressions communautaires, n'a cependant pas été retenue.<sup>254</sup>

La Commission n'est pas non plus étrangère au manque de cohésion au sein de l'UE et au retour au système de co-existence, qu'elle avait elle-même proposé dans son projet initial de directive. La Commission européenne ne manifeste pas d'opposition de principe à la

---

<sup>250</sup> L'Italie veut rapatrier des milliards placés au noir sur des comptes bancaires suisses, *Le Temps* 5.12.2001: 28. L'Italie prolonge la loi d'amnistie pour les évasions fiscales et l'étend aux personnes coupables de délits prescrits, *Le Temps* 18.2.2002 : 17. Le fisc italien traque le trafic de capitaux à la frontière suisse, *Le Temps* 22.2.2002 : 31.

<sup>251</sup> Les banques suisses évaluent à 10% les avoirs placés par des clients italiens rentrés dans la Péninsule, dont les banques les mieux préparées au développement de l'industrie onshore seraient parvenues à récupérer environ la moitié dans leurs succursales italiennes. L'amnistie pourrait avoir atteint l'objectif de Berlusconi, *Le Temps* 6.5.2002 : 23. Le "bouclier fiscal" aurait ramené 30 à 40 milliards d'euros en Italie, *Le Temps* 25.5.2002: 35.

<sup>252</sup> Fiscalité de l'épargne : l'Allemagne opère un revirement spectaculaire, *Le Temps* 16.12.2002 : 7. Fiscalité : l'Allemagne sous-enchérit, *Le Temps* 17.12.2002 : 19.

<sup>253</sup> EU amnesty proposal may hit Swiss, *Financial Times* 5.11.2002 : 1. EU tax amnesty may force Swiss to act, *Financial Times* 6.11.2002: 7.

<sup>254</sup> L'EU se distancie de l'idée britannique d'amnistie fiscale, *Le Temps* 7.11.2002 : 28.

solution d'une retenue à la source, est pressée par le calendrier qu'elle s'est fixée et doit impérativement trouver un accord sur la fiscalité de l'épargne, pour des raisons de prestige et à cause du paquet fiscal ; un échec sur la directive sur la fiscalité de l'épargne signifiant l'échec de l'ensemble du projet fiscal communautaire. En conséquence, elle témoigne d'une attitude plus conciliante vis-à-vis de la proposition suisse. Dans un article publié dans le *Financial Times* en octobre 2002, Frits Bolkestein, Commissaire en charge du Marché intérieur, de l'union douanière et de la fiscalité, s'en prend aux États membres qui réclament les mesures les plus sévères possibles pour combattre l'évasion fiscale dans l'espoir qu'en posant des conditions artificiellement élevées, ils parviendront à provoquer le naufrage de toute l'entreprise.<sup>255</sup> Selon le *Financial Times*, Frits Bolkestein désignerait la Grande-Bretagne.<sup>256</sup> Les propos de Robert Verrue, directeur général de la Fiscalité et de l'Union douanière au sein de la Commission, informe également sur la position plus conciliante de la Commission vis-à-vis de la Suisse, lorsqu'il rappelle que l'UE réclame de la Suisse des mesures équivalentes et non des mesures identiques, contrairement à certains pays membres.<sup>257</sup>

Le contexte international n'a pas contribué à renforcer la position de l'UE. Les États-Unis ont réservé un accueil peu enthousiaste à la requête communautaire visant à leur faire adopter des mesures équivalentes à celles mises en place par la directive sur la fiscalité de l'épargne. Dans son rapport de novembre 2002 consacré à l'état d'avancement des négociations avec les pays tiers, la Commission constate que si les États-Unis sont d'« ardents défenseurs de l'échange d'informations », ils ne sont cependant pas prêts à pratiquer l'échange d'informations de manière automatique et n'envisagent de délivrer des renseignements à la demande qu'avec les pays avec lesquels ils disposent d'un accord bilatéral.<sup>258</sup>

---

<sup>255</sup> I Cannot Stand Switzerland Cheating on Tax, *Financial Times* 7.10.2002 : 19.

<sup>256</sup> Some States are Trying to Prevent Savings Tax Deal, *Financial Times* 7.10.2002 : 5.

<sup>257</sup> Fiscalité de l'épargne : Suisses et Européens choisissent de progresser là où ils le peuvent, *Le Temps* 1.11.2002 : 11.

<sup>258</sup> L'offre suisse sur le secret bancaire est pour l'heure insuffisante en vue d'un accord avec les Quinze, *Le Temps* 27.11.2002 : online.

La direction prise par les travaux fiscaux de l'OCDE, qui sont fortement inspirés par l'approche américaine, ont aussi miné la crédibilité des pressions que l'UE a cherché à exercer sur la Suisse. L'OCDE n'a pas inclus la Suisse sur sa liste des paradis fiscaux et les aménagements demandés en matière d'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales correspondaient à ce que la législation suisse offrait déjà (voir le chapitre consacré aux travaux de l'OCDE).

### *La crédibilité de la résistance suisse*

L'ensemble de ces éléments ont signalé à la Suisse que les pressions communautaires manquaient de crédibilité. À l'inverse, la Suisse était très crédible dans sa détermination à sauver son secret bancaire, rendant ainsi d'autant plus coûteuses les pressions nécessaires pour lui imposer l'alignement. Dans la mesure où le coût à exercer des pressions est en interdépendance avec les bénéfices à leur résister, les pressions communautaires devaient être d'autant plus fortes et crédibles que les bénéfices suisses à leur résister étaient importants. Divers facteurs ont contribué à crédibiliser la position de résistance de la Suisse.

La Suisse n'est pas un partenaire de négociation facile à faire plier du fait de l'intensité de ses préférences, de sa puissance par rapport à l'extérieur et de sa faiblesse vis-à-vis de ses contraintes domestiques.

Les chiffres sur l'importance de la place financière suisse pour l'économie suisse (10% du PIB, près de 6% de la population active et 14% des recettes fiscales) éclairent l'intensité des préférences suisses (voir le chapitre de mise en contexte).

Le second facteur de crédibilité de la résistance suisse est sa puissance par rapport à l'extérieur. Si la dépendance de l'économie suisse par rapport au marché communautaire est certes forte,<sup>259</sup> la Suisse représente de son côté un partenaire non négligeable pour l'UE.

---

<sup>259</sup> L'UE est le premier fournisseur de la Suisse et aussi le premier débouché pour ses produits. 60% des exportations suisses sont destinées au marché communautaire et 74,1% des importations en proviennent. Cette forte dépendance de l'économie suisse vis-à-vis de l'UE n'a cessé de croître durant les cinquante dernières années. Au sortir de la seconde guerre mondiale, la vocation mondiale de l'économie suisse avait constitué un argument en faveur de la non-adhésion de la Suisse aux Communautés européennes naissantes. Mais avec les trente glorieuses et le boom économique des pays européens, les adhésions successives à la Communauté (1972,



Malgré une population de seulement 7 millions d'habitants, la Suisse est, après les États-Unis, le deuxième partenaire de l'UE en termes d'exportations et le troisième en termes d'importations. Les coûts d'éventuelles mesures de rétorsion à l'encontre de la Suisse sont donc élevés.

Le troisième facteur de crédibilité de la résistance de la Suisse est, paradoxalement, sa faiblesse vis-à-vis de l'intérieur. Le partenaire économique de taille qu'est la Suisse n'est pas facile à faire plier du fait des résistances domestiques suisses. Certaines voix se sont certes inquiétées en Suisse des risques que l'intransigeance suisse faisait courir aux relations entre la Suisse et l'UE, en général, et aux négociations bilatérales bis, en particulier.<sup>260</sup> Cependant, un large consensus s'est imposé sur la nécessité de préserver le secret bancaire. Les négociations sur la fiscalité de l'épargne et les pressions intenses auxquelles la Suisse était soumise ont contribué à radicaliser les positions et favorisé la composition d'un front uni en faveur de la préservation du secret bancaire. Les acteurs politiques traditionnellement en faveur du secret bancaire, sceptiques face à tout rapprochement avec l'UE et/ou proches des milieux bancaires, ont ainsi durci le ton. L'Union démocratique du centre (UDC) a proposé en juin 2002 d'inscrire le secret bancaire dans la Constitution fédérale ; initiative parlementaire à laquelle la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a décidé de donner suite, contre l'avis du Conseiller fédéral Kaspar Villiger.<sup>261</sup> Lors de leur assemblée d'avril 2002, les délégués de l'UDC ont même exigé la suspension jusqu'en 2009 de toutes négociations bilatérales avec l'UE.<sup>262</sup> Le président du Parti radical-démocratique (PRD), Gerold Bührer, a plaidé pour une défense totale du secret bancaire, même s'il faut pour cela interrompre les négociations bilatérales bis.<sup>263</sup> Les milieux bancaires suisses, en particulier l'Association des banquiers privés suisses (ABPS), qui représente les petites banques spécialisées dans la

---

1981, 1986 et 1995), ainsi que l'Accord de libre-échange de 1972, l'importance du marché communautaire pour l'économie suisse n'a cessé de croître.

<sup>260</sup> Au sein du Conseil fédéral notamment, les conseillers fédéraux Joseph Deiss et Pascal Couchepin s'opposent à l'attitude jusqu'au-boutiste du conseiller fédéral Kaspar Villiger dans la défense du secret bancaire. Selon Pascal Couchepin, « la Constitution fédérale ne commence pas par au nom de Dieu Tout-puissant et du secret bancaire » et il serait disposé à coopérer dans le cadre de simple évocation fiscale sur les droits de douane et la TVA. L'amalgame entre secret bancaire et criminalité excède Kaspar Villiger, *Le Temps* 25.6.2002 : 23. Pour Pascal Couchepin, le secret bancaire n'est toujours pas négociable, mais... , *Le Temps* 1.6.2002 : 7.

<sup>261</sup> La droite se fait piéger par l'UDC sur le secret bancaire, *Le Temps* 20.11.2002 : 9.

<sup>262</sup> L'UDC appelle à suspendre toute négociation bilatérale jusqu'en 2009, *Le Temps* 8.4.2002 : 9.

<sup>263</sup> « Il ne faut pas faire de compromis prématurés sur le secret bancaire », *Le Temps* 26.4.2002 : 11.

gestion de fortune, ont menacé de lancer un référendum, au cas où les négociateurs suisses feraient trop de concessions à l'UE.<sup>264</sup> Et Ivan Pictet, président de la Fondation Genève Place Financière, a dramatisé le débat en déclarant que la Suisse est « quasi dans une situation de guerre ».<sup>265</sup>

Même au sein du Parti socialiste suisse (PSS), pourtant à l'origine d'une initiative populaire consacrée aux abus du secret bancaire dans les années 80, certains membres influents, dont le secrétaire général, Jean-Philippe Jeannerat, et la conseillère fédérale en charge du Département fédéral des affaires étrangères, Micheline Calmy-Rey, se sont prononcés en faveur de la défense des intérêts de la place financière et du secret bancaire suisses.<sup>266</sup>

Ce front uni, hostile à toutes concessions majeures sur le secret bancaire, a signalé aux partenaires européens de la Suisse que, quant bien même les autorités suisses consentiraient à des concessions majeures sur le secret bancaire, elles pourraient être poussées à la défection involontaire du fait de l'échec du processus de ratification. Cette situation a été utilisée stratégiquement par les autorités suisses, qui ont signifié à leur partenaire de négociation que les limites de leur marge de manœuvre avaient été atteintes : « Le secret bancaire n'est pas négociable. La déclaration automatique n'entre pas en ligne de compte. Si nous voulions faire cela, il faudrait une votation populaire, et les sondages montrent l'attachement de la population au secret bancaire ».<sup>267</sup> Avec les instruments de la démocratie directe, c'est souvent moins leur utilisation effective que la menace d'y recourir qui compte.

Les variables explicatives cognitivistes (propositions divisantes et voies institutionnelles limitées), libérales (insuffisance des compensations) et réalistes (manque de crédibilité des pressions exercées) expliquent toutes trois l'échec relatif de la tentative communautaire d'imposer ses standards à la Suisse. Mais si elles expliquent bien ce semi échec, elles ne rendent pas toutes proprement compte du chemin pour y parvenir. En particulier, l'élément déterminant a été la conversion de l'Allemagne à la proposition suisse

---

<sup>264</sup> Les banquiers privés menacent d'appeler le peuple à la rescousse du secret bancaire, *Le Temps* 17.1.2003 : online.

<sup>265</sup> Ivan Pictet : « Nous sommes quasi dans une situation de guerre », *Le Temps* 7.6.2002 : 12.

<sup>266</sup> « C'est un aveu de faiblesse », *Le Temps* 8.10.2002 : 3.

<sup>267</sup> Kaspar Villiger. Le Conseil fédéral refuse de lâcher le secret bancaire malgré les pressions de l'UE, *Le Temps* 29.6.2000 : 7.

d'un impôt à la source au taux élevé. Cette conversion n'est pas le produit d'une modification des intérêts et des préférences allemandes, mais d'un changement de stratégie. Dans un contexte de manque de crédibilité des pressions communautaires, la stratégie poursuivie par la Suisse a été particulièrement habile. En proposant un impôt à la source au taux élevé (presque le double de celui que la Commission avait initialement envisagé), la Suisse a altéré le système d'incitations auquel l'Allemagne était confrontée et est parvenue à défaire la coalition qui s'était créée au sein de l'UE en faveur de l'option unique de l'échange d'informations.

## ***Conclusion préliminaire***

### *Récapitulation des principaux résultats et présentation des enseignements à en tirer*

L'étude du cas de la directive communautaire sur la fiscalité de l'épargne permet de tirer divers enseignements. En matière de mise sur agenda, l'analyse a montré que, si formellement la Commission européenne bénéficie du monopole d'initiative, sa marge de manœuvre demeure cependant limitée. L'argument de Radaelli, selon lequel une narration originale de la Commission autour de la concurrence fiscale dommageable aurait modifié les intérêts et préférences des États membres et permis ainsi la mise sur agenda du thème de la fiscalité de l'épargne, ne tient pas. Contrairement à ce que la validation des hypothèses cognitivistes présuppose, la situation initiale n'était pas marquée par l'incertitude des décideurs politiques vis-à-vis de leurs intérêts et préférences et ceux-ci ne se sont pas modifiés suite à la présentation par un entrepreneur politique d'une idée originale ; ce qu'attestent les divergences persistantes au sein du Conseil des ministres. L'analyse a au contraire montré que la Commission européenne a su profiter d'un contexte politique favorable, soit de l'initiative prise par le G7 en matière de centres financiers offshore sous-

réglementés, de blanchiment d'argent et d'évasion fiscale. La Commission européenne a saisi cette fenêtre d'opportunités pour promouvoir son propre agenda, fait de recherche de légitimité, d'engagements vis-à-vis des États membres et de quête de prestige dans un domaine fiscal à la traîne de l'entreprise communautaire.

L'analyse de la phase de prise de décision n'a pas non plus mis en évidence la pertinence des hypothèses cognitivistes. En matière de structuration des enjeux (*framing*), la marge de manœuvre de la Commission a été singulièrement limitée. La règle de l'unanimité a privé la Commission de l'avantage procédural dont elle bénéficie et les débats au sein du Conseil des ministres ont largement remodelé sa proposition initiale. Le Conseil des ministres a en particulier renoncé au système de coexistence et imposé l'échange de renseignements comme unique solution à l'évasion fiscale.

Le problème d'absence d'intérêts mutuels, auquel le projet de directive sur la fiscalité de l'épargne était confronté, n'a pas été résolu selon les attentes des hypothèses cognitivistes. Le vote à l'unanimité limite considérablement les voies institutionnelles disponibles et consacre le rôle prépondérant du Conseil des ministres. Au sein du Conseil des ministres, les indicateurs du niveau de développement des activités financières, de l'exposition à l'évasion fiscale et des législations existantes en matière de secret bancaire ont permis d'expliquer les préférences des États et de les grouper en différentes catégories selon la direction et l'intensité de leurs préférences. L'opposition entre perdants et gagnants de la compétition fiscale a, dans un premier temps, mené les discussions à l'impasse. Or, le changement radical de stratégie du gouvernement britannique en janvier 2000 (lié au contexte international et à sa politique européenne) va recomposer les coalitions en présence, en minorisant les petits pays à secret bancaire, et mener au compromis de Feira de juin 2000, qui consacre l'abandon du modèle de coexistence au profit de la solution unique de l'échange de renseignements. L'analyse a permis de tirer divers enseignements. D'une part, elle a souligné l'importance des dynamiques liées à la constellation des intérêts et préférences au sein du Conseil des ministres et confirmé ainsi la pertinence du niveau d'analyse des théories rationalistes. Cependant, elle a aussi montré les problèmes liés à certaines des prémisses sur lesquelles les hypothèses

rationalistes se basent fréquemment, en particulier celle de l'unidimensionnalité des préférences, qui peine à rendre compte de la complexité des préférences des États en matière de fiscalité de l'épargne. Enfin, le compromis de Feira sur l'échange d'informations, emporté grâce à la conversion de l'Allemagne et à la minorisation des petits pays à secret bancaire, infirme les hypothèses du plus petit dénominateur commun et du différentiel des coûts d'opportunités. Les préférences extrêmes et peu intenses n'ont pas été avantagées. L'élément déterminant a été la conversion de l'Allemagne à la proposition britannique, car elle a créé une coalition gagnante réunissant les perdants de l'évasion fiscale et les pays à forte orientation financière sans secret bancaire. L'hypothèse de la stabilité hégémonique est confirmée puisque les relations de pouvoir ont joué un rôle central.

La diffusion de l'accord obtenu entre États membres de l'UE aux pays tiers va être l'occasion d'un nouveau retournement de situation. Les négociations entre la Suisse et l'UE vont déboucher sur un retour au système de coexistence, permettant à la Suisse, ainsi qu'aux pays membres de l'UE à secret bancaire (le Luxembourg, l'Autriche et la Belgique), de sauvegarder leurs secrets bancaires en contrepartie du prélèvement selon le modèle de l'agent payeur d'une retenue à la source élevée sur les revenus de l'épargne de leurs clients résidents dans un autre pays membre de l'UE. L'analyse montre que la Suisse a profité du manque de crédibilité de la Communauté européenne et de sa propre crédibilité à résister aux pressions communautaires (intensité des préférences, force vis-à-vis de l'extérieur et faiblesse vis-à-vis de l'intérieur). Soulignons que, si les hypothèses cognitiviste, institutionnaliste libérale et réaliste expliquent toutes l'échec de la diffusion des standards communautaires à la Suisse, les mécanismes causaux menant à un tel résultat correspondent aux présupposés réalistes. Une fois de plus, c'est la position allemande qui a été charnière. La proposition suisse d'une retenue à la source élevée sur les revenus de l'épargne s'est avérée être une stratégie habile : elle a convaincu l'Allemagne et défait ainsi la coalition qui s'était créée au sein de l'UE en faveur de l'option de l'échange d'informations. Relevons que la proposition suisse n'a pas modifié les intérêts et préférences de l'Allemagne ; en d'autres termes, la Suisse n'a pas convaincu son partenaire européen par de bons arguments. La proposition suisse a altéré les

incitations et rendu une stratégie de coopération plus rationnelle qu'une stratégie de confrontation. En d'autres termes, les stratégies ont varié ; pas les intérêts et les préférences.

***L'Organisation de Coopération et de  
Développement économique, la concurrence  
fiscale dommageable et l'amélioration de  
l'accès aux renseignements bancaires à des fins  
fiscales***

***Introduction***

L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) se préoccupe des thématiques de l'évasion fiscale et des paradis fiscaux depuis plusieurs décennies. Cet intérêt s'est néanmoins considérablement accru durant les années 90. En 1996, les thèmes de la concurrence fiscale dommageable et de l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales ont atteint le niveau ministériel de l'agenda de l'organisation. Cependant, dans ces deux dossiers, des débuts ambitieux ont abouti à des décisions relativement moins audacieuses, épargnant en particulier la Suisse et sa législation sur le secret bancaire. À l'inverse, les juridictions non-membres de l'OCDE ont été les principales cibles des travaux de l'organisation. À la fin du processus de diffusion des standards de l'OCDE, la plupart de ces juridictions se sont engagées à revoir leurs législations et leurs pratiques en matière de secret bancaire, soit à pratiquer un échange de renseignements.

Comment les thématiques de la concurrence fiscale dommageable et de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales se sont-elles imposées au niveau ministériel de

l'agenda de l'OCDE ? Pourquoi les travaux de l'OCDE se sont-ils concentrés sur certaines dimensions du problème uniquement ? Pourquoi les résolutions prises au premier semestre 2000 se sont-elles adoucies par rapport aux propositions initiales ? En particulier, pourquoi les États membres s'en sont-ils finalement sortis à meilleur compte que les pays tiers ? Enfin, quels sont les facteurs qui ont permis le succès de la diffusion des standards de l'OCDE aux juridictions non-membres ?

Le chapitre suivant cherche à répondre à ces questions. Pour ce faire, les travaux de l'OCDE sur la concurrence fiscale dommageable et sur l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales sont abordés de manière chronologique. Le processus est scindé en trois étapes : la mise sur agenda en 1996 ; le processus de prise de décision (1998-2000), qui se découpe lui-même en deux phases, la sélection des options (*framing*) et le choix en faveur d'une alternative ; enfin, la phase de mise en œuvre des principes de l'OCDE et d'exportation de ces standards (2000-2003).

## ***La mise sur agenda***

### **Une première tentative**

Dès les années 70, l'OCDE s'est intéressée à l'évasion fiscale et au secret bancaire. Cet intérêt s'est traduit par la création en 1977 du Groupe de travail No 8 sur la fraude et l'évasion fiscales et par la publication en 1987 d'une série de quatre rapports dédiés au thème de « l'évasion et la fraude fiscales internationales » (OCDE 1987).<sup>268</sup> L'une de ces études, consacrée aux paradis fiscaux et aux mesures prises pour éviter leur utilisation abusive par les

---

<sup>268</sup> Des quatre études sur la fiscalité internationale regroupées dans cette publication, deux portent sur les conventions préventives de la double imposition et l'utilisation de sociétés écran ou de sociétés relais, l'une sur les paradis fiscaux et les mesures prises pour éviter leur utilisation abusive par les contribuables et la dernière sur la fiscalité et l'usage abusif du secret bancaire.



contribuables, est l'ancêtre des travaux sur la concurrence fiscale dommageable ; tandis que celle dédiée à la fiscalité et à l'usage abusif du secret bancaire préfigure des travaux sur l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales. La Suisse, à l'instar du Luxembourg et de l'Autriche (OCDE 1987 : 126), s'était déjà abstenue lors de l'approbation de ces rapports, dont les effets sont demeurés limités, faute de réelle volonté politique de les implémenter.

## **Une nouvelle tentative**

Le milieu des années 90 sera l'occasion d'un nouvel élan. En 1996, la thématique de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales atteindra le niveau ministériel de l'agenda de l'OCDE, lorsque les ministres de l'OCDE soulignèrent le besoin de « mettre au point des mesures pour limiter les distorsions introduites par la compétition fiscale dommageable dans les décisions d'investissement et de financement et leurs conséquences pour la matière imposable au niveau national » (OCDE 1998 : 7) et mandatèrent ainsi le Comité des affaires fiscales d'entamer ses travaux. Quel mécanisme causal rend compte de la résurgence du thème de la fraude et de l'évasion fiscales sur l'agenda de l'OCDE ? Un changement des conditions matérielles des États à pouvoir d'agenda setting ou l'action d'un entrepreneur politique, qui, bénéficiant d'un climat d'incertitude, a su offrir une nouvelle vision du problème et altérer les préférences des États ?

### ***Les instigateurs de la mise sur agenda (agenda setter)***

#### *Les voies institutionnelles*

Afin de répondre à ces questions, il faut au préalable établir s'il y a un entrepreneur politique dans le contexte de l'OCDE et déterminer ensuite quelle a été son influence. La Convention de l'OCDE est très vague sur les procédures formelles de mise sur agenda. Qui plus est, les institutions de l'OCDE sont moins connues que celles de l'UE et les recherches

scientifiques leur étant consacrées sont rares. Il n'y a donc pas d'entrepreneur politique évident s'imposant a priori.

La structure organisationnelle de l'OCDE est formée de trois pôles : le Conseil, les Comités et le Secrétariat (voir figure 5). Le Conseil est l'organe directeur de l'OCDE : il est composé des représentants des États membres<sup>269</sup> et assure les fonctions d'impulsion et de décision. Le Conseil est assisté dans ses tâches par divers Comités, groupes de travail et sous-groupes techniques, dont le rôle est d'effectuer les études et les travaux préparatoires sur lesquels seront fondées les propositions éventuellement transmises au Conseil pour décision. Les Comités et groupes de travail de l'OCDE sont composés de fonctionnaires des pays membres ou parfois d'autres personnalités envoyées par les États membres. Le troisième pôle institutionnel de l'OCDE est le Secrétariat, qui est chargé de fournir les informations qui serviront de support aux discussions et échanges de vues entre pays membres. Le Secrétariat est divisé en directions – certaines travaillent directement avec les Comités, d'autres se chargent des aspects logistiques (budget, informatique, publications, par exemple) – et est formé de fonctionnaires internationaux, qui, s'ils sont certes des ressortissants des États membres, sont néanmoins sans lien avec les administrations nationales.<sup>270</sup>

---

<sup>269</sup> Les États membres sont représentés par leur ministre ou par leur représentant permanent. À noter encore que le Conseil ne se réunit qu'une fois par an au niveau des ministres pour examiner les questions les plus importantes et fixer l'orientation des travaux de l'organisation. Il se réunit plus fréquemment au niveau des représentants permanents, soit les chefs de délégation des pays membres. C'est à ce niveau que la plupart des affaires sont réglées.

<sup>270</sup> A propos de l'indépendance du staff du Secrétariat, voir article 11 de la Convention de l'OCDE, disponible à l'adresse [www.oecd.org/EN/document/O..EN-document-589-17-no-6-5610-589.00.html](http://www.oecd.org/EN/document/O..EN-document-589-17-no-6-5610-589.00.html).

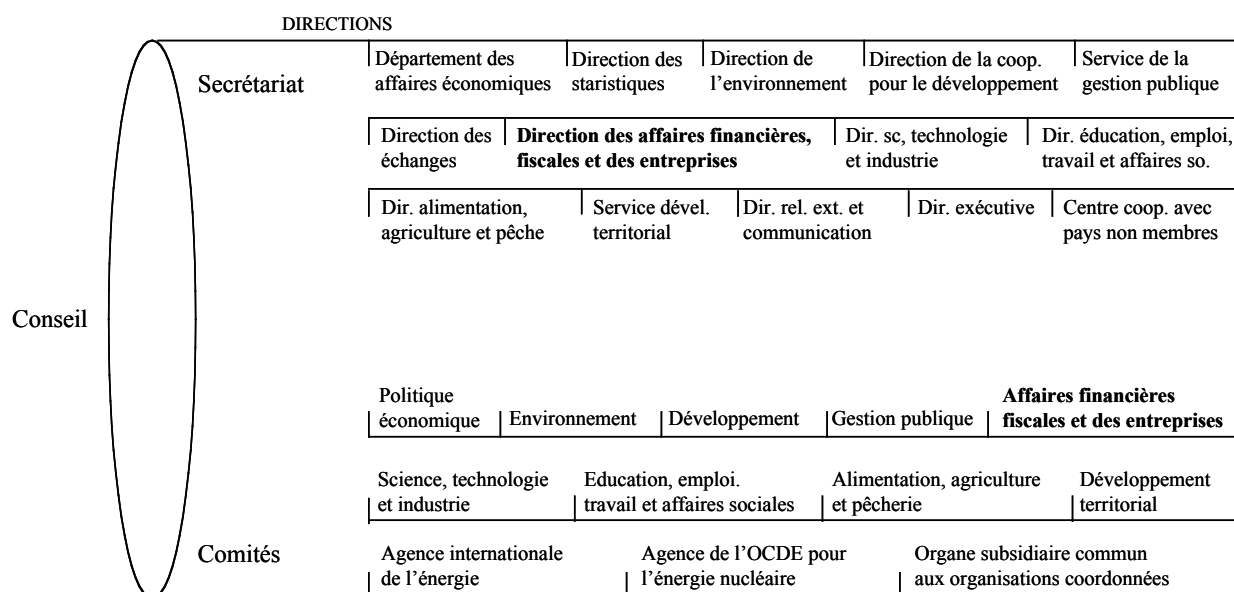


Figure 5 : Organigramme de l'OCDE

Les questions fiscales sont traitées par le Comité des affaires fiscales et le Centre de politique et d'administration fiscales, qui sont rattachés respectivement au Comité des affaires financières, fiscales et des entreprises et à la Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises. Leurs champs d'activités sont étendus, incluant notamment la question de la double imposition, les enjeux liés à la fiscalité des entreprises, le commerce électronique, la lutte contre la concurrence fiscale ou encore la promotion de l'assistance administrative dans le domaine fiscal.

Étant donné l'ampleur de ses tâches, le Comité des affaires fiscales est assisté dans ses travaux sur l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales et sur la concurrence fiscale dommageable respectivement par le Groupe de travail No 8 sur la fraude et l'évasion fiscales et par le Forum sur les pratiques fiscales dommageables (voir figure 6). Ces deux organismes disposent du même statut : ils sont subordonnés au Comité des affaires fiscales, auquel ils rendent compte de leurs travaux et qui en informe le cas échéant le Conseil de l'OCDE. De plus, leurs mandats sont à durées déterminées, ce qui permet au Comité et au Conseil d'évaluer périodiquement leur rôle et leur efficacité. Du point de vue institutionnel, ils sont donc profondément dépendants des États membres.

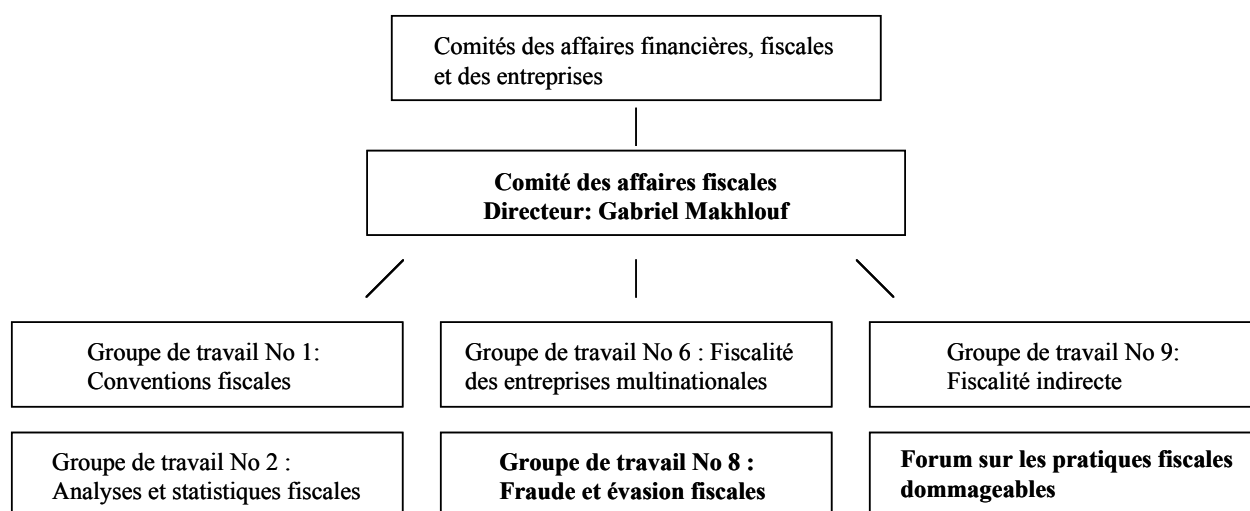


Figure 6 : Organigramme du Comité des affaires fiscales

Au niveau du Secrétariat, le Centre de politique et d'administration fiscales de la Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises a remplacé la Division des affaires fiscales depuis avril 2001 et se charge dorénavant de fournir les informations et l'expertise nécessaires aux discussions au sein du Comité des affaires fiscales et de ses groupes de travail (voir figure 7). Ce renforcement de la structure administrative atteste de l'importance accordée au dossier fiscal au sein de l'OCDE.

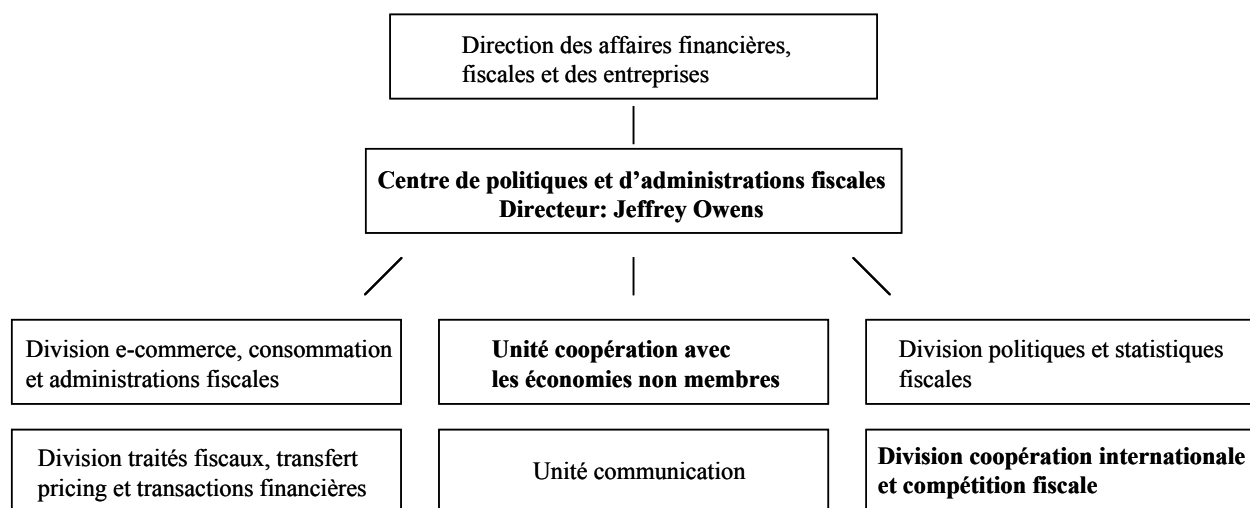


Figure 7 : Organigramme du Centre de politiques et d'administrations fiscales

Le couple formé par le Comité des affaires fiscales (composé des représentants des États) et le Centre de politique et d'administration fiscales (composé de fonctionnaires internationaux) représente un entrepreneur politique dans le contexte de l'OCDE. Les

membres de ces deux organes disposent d'un niveau d'expertise et de compétence élevé dans le domaine considéré et partagent des visions et compréhensions communes des caractéristiques de la situation (problème de l'évasion et de la fraude fiscales amplifié dans un contexte de libéralisation des mouvements de capitaux et de globalisation financière), des relations de causes à effets (impact sur les revenus fiscaux et incidences économiques et politiques négatives) et des mesures souhaitables (accès aux informations bancaires, échanges d'informations entre autorités fiscales), du moins au niveau de leurs directions.

Cet entrepreneur politique encourageait à donner une orientation nouvelle au dossier fiscal de l'OCDE déjà bien avant 1996 et pour diverses raisons. La promotion de l'économie de marché et du libre-échange figure au cœur du projet de l'OCDE<sup>271</sup> et les économistes et autres experts qui y travaillent partagent et défendent une vision libérale anglo-saxonne de l'économie et de la compétition fiscale. Dans une telle perspective, le secret bancaire est considéré comme un avantage comparatif sous forme de protection déguisée réduisant la concurrence internationale dans les transactions financières. L'influence de ce système de croyance est accentué par les nationalités britanniques de Gabriel Makhoul et Jeffrey Owens, respectivement président du Comité des affaires fiscales et directeur du Centre de politique et d'administration fiscales. Divers observateurs les soupçonnent d'être les relais, au sein de l'OCDE, des thèses et des intérêts de la Grande-Bretagne ; Jeffrey Owens en particulier, véritable gourou fiscal de l'OCDE selon certains et considéré par le Time Magazine comme l'une des dix personnes les plus influentes d'Europe.<sup>272</sup>

Plus généralement, un autre motif, partiellement contradictoire avec le premier, pourrait expliquer les préférences de cet entrepreneur politique. L'OCDE est une institution en quête de raison d'être dans un contexte de succès de ses missions originelles et de compétition entre organisations internationales (Bonvin and Morisson 1998). L'environnement dans lequel l'OCDE s'insère a subi de profondes transformations, en particulier la fin de la rivalité politique et économique entre l'Est et l'Ouest et la croissance rapide des pays en voie de développement. Les politiques que l'OCDE se chargeait de promouvoir sont maintenant

---

<sup>271</sup> Voir les objectifs conventionnels de l'OCDE, tels que définis à l'article 1<sup>er</sup> de sa Convention du 14 décembre 1960.

<sup>272</sup> The Must Lunch List, *Time Magazine* 1.12.2002 : online.

largement acceptées et l'organisation perd ainsi un peu de sa raison d'être ; d'autant qu'elle est concurrencée par d'autres organisations internationales, notamment l'OMC. L'OCDE, peu connue du grand public et, lorsqu'elle l'est, souvent peu appréciée, est également en quête de légitimité ; d'où un agenda ne portant plus exclusivement sur la promotion du libre-échange, mais également préoccupé par la question des coûts et des dangers de la mondialisation.

Si le Comité des affaires fiscales et le Centre de politique et d'administration fiscales représentent un entrepreneur politique sur les enjeux fiscaux au sein de l'OCDE, leur capacité à influencé l'agenda de l'organisation doit encore être évalué à l'aune de leurs ressources institutionnelles. Les ressources institutionnelles des Comités et du Secrétariat sont fortement limitées par la prééminence du Conseil, donc des États membres. Le Conseil assure à la fois la fonction d'impulsion politique et la fonction législative. Il oriente les travaux des Comités et des groupes de travail, adopte chaque année le programme de travail de l'organisation pour l'année suivante et tous les actes de l'organisation émanent de lui. Ainsi, formellement du moins, les pouvoirs à la fois d'initiative et de décision se concentrent au niveau du Conseil. Certes, il est assisté dans ses tâches par les Comités et ses groupes de travail, qui effectuent les études et travaux préparatoires sur lesquels seront fondées les propositions lui étant éventuellement transmises pour décision. Bonvin et Morrisson (1998) en concluent que « les comités occupent une position charnière au sein de l'Organisation... entre le secrétariat en amont, qui prépare tous les matériaux nécessaires (documentation, statistiques et analyses), et le Conseil en aval qui seul peut prendre des décisions ou faire des recommandations » (p. 38). Or, il nous semble que cette position est aussi et surtout source de faiblesse, en particulier dans un contexte où les États membres ne sont pas incertains quant à leurs intérêts et préférences. Les Comités et groupes de travail de l'OCDE sont créés, et peuvent être dissous, par le Conseil. Ils exécutent leurs travaux sur mandat du Conseil, qui est également chargé de les approuver. Et ils sont composés de fonctionnaires des pays membres ou parfois d'autres personnalités envoyées par les États membres ; chaque pays membre étant libre de choisir sa représentation. Ainsi, contrairement à la Commission européenne par exemple, les membres

des Comités sont non seulement des ressortissants, mais aussi des représentants des États membres. Du point de vue individuel, les membres d'un Comité n'ont donc pas avantage à aller à l'encontre des intérêts du pays qu'ils représentent, dans la mesure où leur désignation et leur révocation dépendent de leur gouvernement. Du point de vue collectif, l'anticipation de l'accueil qui sera fait aux propositions des Comités au sein du Conseil affecte leur contenu. Enfin, l'existence même des Comités dépend du bon vouloir des États membres, qui, au travers du Conseil, les créent et les dissolvent.

Quant au Secrétariat et à ses Directions, leur influence est limitée à leur rôle d'expertise. Le Secrétariat est chargé de la préparation des réunions des organes délibératifs, de construire des bases statistiques fiables accompagnant leurs travaux, ainsi que de l'information et de la coordination des travaux des Comités. Le Secrétariat dispose certes aussi d'un certain pouvoir d'initiative au travers de son Secrétaire général,<sup>273</sup> qui préside le Conseil et auquel il peut soumettre des propositions. Cette possibilité demeure cependant essentiellement théorique.

Les faiblesses institutionnelles du Comité des affaires fiscales et du Centre de politique et d'administration fiscales sont encore aggravées par le peu d'incertitude des décideurs politiques quant à leurs intérêts et préférences sur les dossiers de la concurrence fiscale dommageable et de l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales. Les attentes liées au fonctionnement institutionnel de l'OCDE ont été confirmées par l'analyse des données collectées, qui a permis de souligner le rôle des intérêts et des préférences des États les plus puissants de l'OCDE.

### *Le rôle du G7*

Le traçage du processus et les informations recueillies confirment ce que l'analyse institutionnelle laissait présager. Ce n'est pas prioritairement du Comité des affaires fiscales ou du Centre de politique et d'administration fiscales que provient l'impulsion donnée aux

---

<sup>273</sup> Le Secrétaire général est nommé par le Conseil tous les 5 ans. Actuellement, le Secrétariat est dirigé par le canadien Donald J. Johnston. Le Secrétaire général dispose pour accomplir ses tâches d'un secrétariat général qui réunit ses collaborateurs les plus proches et qui ne doit pas être confondu avec le Secrétariat de l'organisation.

thématiques de la concurrence fiscale dommageable et de l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales, mais des pays membres de l'OCDE, en particulier des plus puissants d'entre eux, réunis au sein du G7. Le G7 est un groupe informel réunissant les ministres des finances des pays les plus industrialisés – soit de l'Allemagne, du Canada, des États-Unis, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et du Japon –<sup>274</sup> et qui, parce qu'il regroupe les sept principales puissances économiques de la planète, exerce sur l'agenda de nombreuses organisations internationales une impulsion politique prépondérante. En particulier, la collaboration entre l'OCDE et le G7 est étroite ; leurs représentants officiels<sup>275</sup> se rencontrant périodiquement.<sup>276</sup>

Depuis le début des années 90, le G7 affiche une préoccupation croissante à l'endroit de la fragilité du système financier international et du rôle joué par des places offshore sous-réglementées et en nombre croissant. Selon les observateurs, la France et surtout les États-Unis ont adopté une attitude particulièrement offensive. Auparavant, les grandes puissances industrielles entretenaient des rapports ambigus avec les États transformés en paradis fiscaux, notamment du fait de leurs liens historiques (Palan 2002) et parce que le climat de guerre froide a étouffé les rivalités secondaires.<sup>277</sup> Or, sous l'administration Clinton, les États-Unis ont témoigné d'une prise de conscience grandissante des menaces que la prolifération des voyous de la finance internationale – les *rogue banking*, selon la terminologie employée par l'administration américaine – font peser sur leurs intérêts économiques, diplomatiques et stratégiques. L'un des orchestrateurs du dossier au sein de l'administration démocrate, William F. Wechsler, ancien conseiller du Secrétaire au Trésor, détaille dans un article important pourquoi les *rogue banking* menacent les intérêts américains et comment l'administration américaine, au travers de G7, a imposé son agenda à certaines organisations internationales (Wechsler 2001).

---

<sup>274</sup> Depuis 1991, l'URSS, puis la Russie, participe plus ou moins directement au sommet du G7. Jusqu'en 1998 néanmoins, elle était exclue des discussions concernant la finance et certains enjeux économiques. Le sommet de Birmingham a consacré la participation pleine et entière de la Russie et donné naissance au G8.

<sup>275</sup> Les représentants personnels des leaders du G7 sont appelé Sherpas et sous-Sherpas.

<sup>276</sup> <http://www.oecd.org>.

<sup>277</sup> Le Sénat américain s'était déjà montré très critique vis-à-vis des législations sur le secret bancaire à la fin de la seconde guerre mondiale et au début des années 80 (Committee on Governmental Affairs 1983; Guex 2002a). La guerre froide leur a cependant imposé un autre ordre de priorité.



Les États voyous de la finance affectent la stabilité, la crédibilité et l'efficacité du système financier international, car ils favorisent les abus. Ils minent également la capacité des autorités américaines à faire respecter leurs législations et menacent la sécurité du pays : les réseaux criminels internationaux, notamment les trafiquants de drogue, utilisent de manière croissante les territoires voyous de la finance pour blanchir le produit de leurs méfaits, voir y entreposer et y faire transiter des stupéfiants ou des armes. L'auteur mentionne aussi les liens entre le terrorisme international, notamment le réseau d'Ousama Ben Laden, et les circuits financiers. Les États voyous de la finance peuvent parfois même provoquer des changements de régime – les présidents Joseph Estrada aux Philippines et Alberto Fujimori au Pérou ont été destitués suite à des scandales concernant des fonds déposés dans des paradis fiscaux – et menacent certains intérêts stratégiques des États-Unis – par exemple en rendant les sanctions économiques inopérantes ou en affectant le développement politique et économique de la Russie. Enfin, dans le domaine fiscal, les États voyous de la finance minent la capacité des autorités fiscales américaines à prélever les impôts dus. Les experts estiment que le Trésor américain perd 70 milliards de dollars chaque année du fait de l'évasion fiscale des particuliers vers les centres offshore ; et cette tendance va en s'accroissant. Certains observateurs ajoutent à ces facteurs la bataille engagée par les principales places financières internationales pour acquérir des parts du lucratif marché de la gestion de fortune.

Ainsi, c'est sous l'impulsion de l'administration américaine du président Bill Clinton que les thématiques de la régulation des centres offshore et des paradis fiscaux se sont imposées sur l'agenda international. Wechsler (2001 : 49) montre aussi que le G7 et les États-Unis n'ont pas seulement imposé l'agenda. Il ont également choisi l'approche et le timing et sélectionné les institutions internationales chargées de la mission. L'ONU a été volontairement écartée des projets de régulation de la finance internationale, car son processus décisionnel accorde trop de poids à certains pays, qui auraient pu y bloquer les efforts entrepris. C'est ainsi trois organisations multilatérales concurrentes – le Forum pour la

stabilité financière (FSF),<sup>278</sup> le Groupe d'action financière contre le blanchiment de capitaux (GAFI)<sup>279</sup> et l'OCDE – qui ont été commanditées pour adresser trois enjeux distincts ; respectivement les centres offshore sous-réglementés, le blanchiment d'argent et l'évasion fiscale. Il a également été décidé que ces trois organisations travailleraient selon des procédés et des agendas similaires. Le G7 a choisi la stratégie dite du « dénoncer pour humilier » (*name and shame*) et exigé que leurs travaux se terminent avant le sommet du G7 de juillet 2000 (Wechsler 2001 : 49).

Le faisceau d'initiatives internationales entreprises dans le domaine de la régulation des marchés financiers est le produit d'une action concertée, téléguidée par les pays du G7. Sous le leadership des États-Unis, un consensus s'est dégagé au sein du G7 sur l'effet nocif et les dangers liés à la prolifération de paradis fiscaux et centres offshore dépourvus de régulation et de mesures prudentielles et en faveur de davantage de transparence des marchés financiers. Le rapport de l'OCDE consacré à la concurrence fiscale dommageable mentionne d'ailleurs expressément le rôle d'initiateur politique du G7, dont les déclarations ont ouvert la voie aux travaux de l'OCDE (OCDE 1998 : 7).<sup>280</sup>

Ainsi, à l'instar de ce qui s'est passé dans le cas de la directive communautaire sur la fiscalité de l'épargne, l'action d'un entrepreneur politique n'a pas été le facteur déterminant. Ce sont au contraire les intérêts et les préférences des États les plus puissants qui expliquent l'ascension sur l'agenda de l'OCDE des thèmes de la concurrence fiscale dommageable et de

---

<sup>278</sup> Créé par le G7, le FSF comprend, outre les pays du G7, HongKong, Singapour, les Pays-Bas et l'Australie. À l'instar de la Banque pour les règlements internationaux (BIS), dont il est l'un des organes, le FSF est basé à Bâle.

<sup>279</sup> Le GAFI a été créé en 1989, à la suite d'une initiative du G7. Initialement consacré à la lutte contre le blanchiment des capitaux, son agenda s'est élargi à la thématique du financement du terrorisme après les attentats du 11 septembre 2001. 29 pays – l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Brésil, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, HongKong, la Chine, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, Singapour, la Suède, la Suisse, la Turquie et le Japon – et deux organisations internationales – la Commission européenne et le Conseil de coopération du Golfe – sont membres de cette task force sur le blanchiment, dont la Suisse. Le Secrétariat du GAFI est installé à Paris, dans les mêmes locaux que l'OCDE. Voir également l'annexe 5.

<sup>280</sup> Les ministres des finances du G7 ont en effet déclaré, lors de leur sommet de Lyon en 1996, que « le développement de 'niches' fiscales destinées à attirer des activités financières et d'autres activités géographiquement mobiles peut produire une concurrence fiscale néfaste entre les États, en entraînant un risque de distorsion des échanges et des investissements et, à terme, d'effritement des assiettes fiscales nationales » (OCDE 1998 : 7).

l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales. L'initiative des pays du G7, en particulier des États-Unis, qui ont manifesté depuis les années 90 un intérêt grandissant à l'endroit de la régulation de la finance internationale, a certes rencontré un écho favorable auprès du Secrétariat de l'OCDE et du Comité des affaires fiscales. Mais l'agenda de cet entrepreneur politique se consacrait aux problématiques du secret bancaire et de l'évasion fiscale depuis les années 70 déjà, sans parvenir à susciter l'intérêt politique nécessaire. Les caractéristiques institutionnelles de l'OCDE ne leur accordaient qu'une faible marge de manœuvre pour agir sans l'aval des pays membres, en particulier des plus puissants. Qui plus est, le peu d'incertitude des décideurs politiques quant à leurs intérêts et préférences a encore contribué à réduire leur marge de manoeuvre.

## ***Des débuts prometteurs aux résultats limités***

### **Les travaux préliminaires (la phase du *framing*)**

L'ordre de mission du G7 a donné l'impulsion nécessaire aux organes de l'OCDE pour qu'ils entament leurs travaux sur la concurrence fiscale dommageable et offrent une seconde vie à ceux sur l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales. La manière dont ces deux dossiers évoluaient ne laissait rien présager de bon pour les législations sur le secret bancaire et furent considérés par certains commentateurs comme de véritables programmes de démantèlement du secret bancaire (Peel and Adams 2000).

Certains passages du premier rapport consacré au thème de la concurrence fiscale dommageable, paru en avril 1998,<sup>281</sup> étaient en effet particulièrement menaçants pour les législations sur le secret bancaire. La concurrence fiscale dommageable y est définie comme l'ensemble des pratiques conçues « pour attirer des investissements ou de l'épargne d'autre

---

<sup>281</sup> « Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial » (OCDE 1998).

origine ou pour permettre d'échapper aux impôts d'autres pays » (OCDE 1998 : 16) et est considérée comme une forme de « braconnage » sur la base d'imposition d'autres pays.<sup>282</sup> Le refus d'échanger les renseignements bancaires dans le cadre de délits fiscaux est associé à une pratique fiscale dommageable. Si l'OCDE reconnaît qu'il y a des progrès réalisés par certains paradis fiscaux dans le domaine de l'accès aux informations en matière de délits fiscaux liés à certains crimes ou en cas de délit de fraude fiscale, « ces paradis fiscaux n'autorisent (néanmoins) pas les administrations fiscales à accéder aux renseignements bancaires aux fins essentielles de détection et de prévention de l'évasion fiscale qui, du point de vue de la collecte de recettes fiscales et de la lutte contre l'érosion de la base d'imposition par des activités financières ou d'autres activités de services, sont aussi importantes que la lutte contre la fraude fiscale » (OCDE 1998 : 27). La distinction suisse entre fraude et soustraction fiscales est directement visée.

Concrètement, deux développements ont été peu favorables aux législations sur le secret bancaire : la réduction significative du champ des investigations et l'intérêt exclusif porté à la solution de l'échange d'informations. En effet, les travaux de l'OCDE se destinaient, selon le mandat de 1996, à traiter la thématique de la concurrence fiscale dommageable dans un sens large, à savoir en y incluant les domaines industriels et commerciaux. Or, le champ concerné s'est progressivement limité aux activités financières. De plus, seule la solution de l'entraide internationale administrative par l'échange d'informations a été retenue, au détriment de systèmes de retenue à la source. Cette seconde option est parfaitement compatible avec le secret bancaire – le cas suisse en atteste – au contraire de la première. Insatisfaite de la tournure prise par les événements, la Suisse a d'abord menacé de bloquer les travaux de l'OCDE en usant de son pouvoir de veto, puis y a renoncé et a décidé de quitter dès 1998 la table des discussions sur la concurrence fiscale dommageable.

---

<sup>282</sup> Le rapport 1998 demeure fidèle à la réputation en faveur du libre-échange de l'OCDE en insistant sur les effets globalement positifs de la mondialisation, de la libre circulation des capitaux et de l'intensification de la concurrence internationale (OCDE 1998 : 22), ainsi que sur le fait que son projet n'est pas de promouvoir l'harmonisation fiscale (OCDE 1998 : 15, 41). La concurrence fiscale peut néanmoins aussi être dommageable et néfaste, car elle risque de saper les bases d'impositions, d'altérer la structure de l'imposition (en provoquant des transferts non souhaités d'une partie de la charge fiscale vers les bases d'impositions les moins mobiles) et d'entraver l'application de barèmes progressifs et la réalisation d'objectifs de redistribution (OCDE 1998 : 14).

Les travaux préliminaires sur l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales n'auguraient eux non plus rien de bon pour l'avenir des législations sur le secret bancaire. L'opacité en matière fiscale, surtout lorsque la finance se globalise, peut avoir de nombreuses conséquences dommageables, estiment les experts fiscaux de l'OCDE.<sup>283</sup> Les restrictions d'accès aux renseignements bancaires risquent de priver les États de recettes en empêchant « les autorités fiscales de déterminer et de recouvrer le montant exact de l'impôt qui est dû », d'« aggraver les injustices entre contribuables », de « favoriser des injustices fiscales entre le capital mobile et les revenus tirés du travail et de la propriété immobilière », « de dissuader le respect volontaire des obligations fiscales », de miner la confiance des contribuables honnêtes dans le système, « de fausser les flux internationaux de capitaux » et « de contribuer à une concurrence fiscale dommageable » (OCDE 2000a : 9-12). Avec l'augmentation des flux transfrontaliers, les administrations fiscales ont davantage besoin que par le passé d'accéder à des informations détenues par des banques étrangères pour administrer efficacement leurs impôts (OCDE 2000a : 22). Un document de travail, soumis en février 2000 par un groupe majoritaire de pays au sein de l'OCDE, incluant notamment les États-Unis, la France et l'Italie, proposait la levée du secret bancaire pour tout motif fiscal, sur la base de l'assistance administrative. Ce document fut jugé « totalement inacceptable » par la Suisse,<sup>284</sup> soutenue dans son opposition par le Luxembourg et l'Autriche.

Est-ce un entrepreneur politique, dans ce cas le Comité des affaires fiscales et le Centre de politique et d'administration fiscales, qui est à l'origine de cette structuration particulière des travaux sur la concurrence fiscale dommageable et sur l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales? Ou, au contraire, doit-on imputer ce processus d'identification des principaux paramètres du problème et de génération de propositions concrètes aux États, à leurs intérêts et aux rapports de force ayant cours entre eux? Nous montrons que la structuration de ces enjeux est le produit de la configuration des intérêts et des préférences des pays les plus puissants, en l'occurrence de ceux du G7. Le consensus qui s'est créé entre eux s'est fait au dépens des petits pays à secret bancaire.

<sup>283</sup> « Améliorer l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales » (OCDE 2000a).

<sup>284</sup> La Suisse résiste au premier assaut de l'OCDE contre le secret bancaire, *Le Temps* 2.2.2000 : 13.

## *Les intérêts et les préférences des pays du G7*

En effet, ces développements peu favorables aux législations sur le secret bancaire ne sont pas le fruit du hasard, mais le produit des intérêts des pays du G7 et des solutions vers lesquelles leurs préférences convergent. Seule une restriction significative du champ des activités incluses et des options considérées était susceptible de réunir un consensus entre les pays du G7. La réduction du champ concerné aux activités financières préserve en particulier les intérêts américains, dont le niveau de subsides des entités infra étatiques aux entreprises est nettement plus élevé que ceux ayant cours au sein de l'Union européenne par exemple (Thomas 2000). D'autres aspects de la concurrence fiscale dommageable auraient soulevé des divergences d'intérêts fondamentales entre les principales puissances industrielles de la planète. Le cas des *Foreign Sales Corporation*, une subvention fiscale à l'exportation que les États-Unis accordent à certaines de leurs multinationales et pour lesquelles ils ont été condamnés par l'organe de règlement des différends de l'OMC suite à une plainte de l'UE, illustre à quel point la compétition et le dumping fiscal est un enjeu souvent sensible entre pays du G7. Les travaux et les critiques de l'OCDE se sont ainsi concentrés sur les effets nocifs des places financières offshore sous-réglementées et en pleine multiplication, souvent des micro États au poids politique négligeable.

L'intérêt exclusif porté à la solution de l'échange d'informations est également le produit d'un compromis au sein du G7. Le G7 est composé des principales puissances industrielles de la planète, qui sont de facto des grands pays. Toutes choses également par ailleurs, les grands pays souffrent davantage de la compétition fiscale que les petits, car ces derniers peuvent aisément compenser les pertes de revenus d'origine domestique par les gains fiscaux générés par leur attractivité auprès des investisseurs et épargnants étrangers, ce qui en fait des concurrents plus agressifs en matière de compétition fiscale (Kanbur and Keen 1993). Sans surprise, plusieurs pays du G7 sont des perdants de l'évasion et de la fraude fiscales. La France, l'Allemagne et l'Italie estiment chacune à plusieurs centaines de milliards d'euro les avoirs français, allemands et italiens déposés sur des comptes offshore. Le Canada et le Japon appartiennent également au groupe des perdants de la compétition fiscale. Au Canada, le

gouvernement du Québec a adopté une attitude plus offensive à partir de 1994 et a mis en place en 1996 un Bureau de la lutte contre l'évasion fiscale (BLEF). Pour ces pays, récupérer la manne fiscale de leurs contribuables est l'objectif premier et ils manifestent une indifférence relative par rapport à l'option retenue. Un accord international, quelle que soit l'option choisie – retenue à la source ou système d'échange d'informations entre autorités fiscales –, leur offre des bénéfices supérieurs au statu quo.

En effet, dans le cas d'une retenue à la source, le pays de la source du revenu (où se trouve l'épargne) se charge de prélever l'impôt et en rétrocède une partie au pays de résidence de l'épargnant. Selon le différentiel entre le taux de retenue à la source et le niveau d'imposition auquel le contribuable serait soumis en cas de rapatriement de l'épargne vers son pays de résidence, l'épargnant choisit soit de conserver son épargne dans le pays où elle est initialement placée, sans la déclarer ou en l'annonçant au pays de résidence afin de bénéficier des avantages d'une éventuelle convention de double imposition, soit de la rapatrier. Il peut également décider de délocaliser son épargne vers un État tiers, auquel cas à la fois le pays de la source du revenu et le pays de résidence de l'épargnant seraient perdants. Les bénéfices escomptés d'une telle solution par le pays de résidence dépendent du taux de retenue à la source et du pourcentage rétrocédé. Quant à l'État qui prélève la retenue à la source, il s'en sort plutôt moins bien que par rapport au statu quo. Car quand bien même cette solution lui permet de bénéficier d'une part des revenus générés (la part qu'il ne rétrocède pas), il doit prélever un nouvel impôt pour le compte d'un autre État et son attractivité diminue.

L'option de l'échange de renseignements sur demande ou automatique permet quant à elle au pays de résidence de l'épargnant d'obtenir de l'État de la source l'information nécessaire à l'établissement des impôts dus. Le droit d'imposer les revenus reportés est cependant limité par les conventions de double imposition. En principe, c'est-à-dire selon le modèle de référence de l'OCDE de 1963, tous les éléments de revenu ou de fortune sont imposables dans l'État de résidence du contribuable, à l'exception des biens immobiliers et des revenus ayant leur source dans un autre État, ainsi que des dividendes et des intérêts pour lesquels un partage du droit d'imposer est prévu. L'avantage de l'échange de renseignements pour le pays récipiendaire de l'information est moins le droit restreint d'imposer les revenus de l'épargne

que cela lui confère (car il est limité par les convention de double imposition), que la possibilité d'appliquer l'ensemble de l'assiette de l'impôt grâce aux renseignements obtenus (impôts sur le revenu, sur la fortune et droit de succession). Dans ce cas aussi, l'État qui transmet les informations s'en sort plutôt moins bien en comparaison du statu quo, car la mesure lui inflige une perte d'attractivité et lui impose des charges administratives. Ces coûts ne sont très probablement pas compensés par d'éventuels avantages ; tels que celui de mettre plus aisément les clients de leurs instituts financiers au bénéfice des conventions de double imposition.

Schématiquement donc, les préférences des pays perdants de la compétition fiscale prennent la forme d'un dilemme du prisonnier ou d'un jeu d'assurance lorsque le choix porte entre coopération ou défection et celle d'un jeu de coordination lorsqu'il s'agit de trancher entre les diverses solutions de coopération possibles : retenue à la source ou échange d'informations.

Dans ces conditions, pourquoi l'OCDE n'a-t-elle pas envisagé d'alternative à l'échange de renseignements, en particulier l'option d'une retenue à la source ; option que le Commissaire européen en charge des affaires fiscales, Mario Monti, avait pourtant lui-même proposé à l'OCDE, avant que l'UE n'abandonne provisoirement cette solution au profit de l'échange d'informations ? Deux pays du G7 présentent des structures de préférences sensiblement différentes : la Grande-Bretagne et les États-Unis.

### ***La Grande-Bretagne***

La Grande-Bretagne est un acteur important de la finance offshore et s'est spécialisée dans le négoce des eurobonds, dont la City de Londres contrôle près de 75%, soit 3'000 milliards d'euros. Presque 65% du chiffre d'affaires de la bourse londonienne est effectué lors d'échange d'actions étrangères, dont 25% seulement pour des clients britanniques (voir le chapitre consacré à l'Union européenne). Pourtant, le Royaume-Uni a été parmi les leaders



du dossier fiscal au sein de l'OCDE,<sup>285</sup> avec le soutien des milieux financiers, en particulier de l'Association des banquiers britanniques (BBA, *British Bankers' Association*), la principale organisation de représentation des services bancaires et financiers en Grande-Bretagne. Les autorités britanniques ont assidûment manifesté leur préférence pour un système d'échange d'informations au niveau mondial et la levée des législations nationales sur le secret bancaire, qui représentent, estiment-elles, le seul moyen de résoudre le problème de l'évasion fiscale.

Le projet de l'OCDE correspond en effet à la philosophie et aux intérêts britanniques. La Grande-Bretagne préfère un arrangement dans le cadre multilatéral de l'OCDE – dont font notamment partie les États-Unis, le concurrent le plus direct de Londres – par opposition au contexte régional de l'UE. Selon les autorités et les milieux financiers britanniques, seule une solution au niveau mondial est envisageable.

Qui plus est, la philosophie plus nettement en faveur du libre-échange de l'OCDE contraste avec certains appétits de coordination fiscale au sein de l'UE. Et la Grande-Bretagne est catégoriquement opposée à toute idée d'harmonisation fiscale. Selon un aphorisme circulant au sein des milieux financiers britanniques, le marché des eurobonds s'est créé à Londres en une semaine à la suite de l'introduction aux États-Unis d'un impôt à la source de 15% sur les transactions financières en 1963. Aujourd'hui, si les autorités britanniques devaient à leur tour adopter un impôt anticipé, il suffirait d'une nuit pour que ce marché retourne outre-atlantique.<sup>286</sup> L'on comprend dès lors que la Grande-Bretagne ne soit pas disposée à commettre les erreurs qui ont fait sa fortune quarante ans auparavant.<sup>287</sup>

Enfin, si la position britannique par rapport aux dossiers de la concurrence fiscale dommageable et de l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales est certainement liée à sa méfiance par rapport à la directive communautaire sur la fiscalité de l'épargne, son soutien aux projets fiscaux de l'OCDE n'est pas que tactique ou réactif, mais

---

<sup>285</sup> « Our position is absolutely clear. We support the initiative », Gordon Brown, Chancelier de l'échiquier. US Move Jeopardises Tax Haven Reform, *Financial Times* 11.05.2001: 14.

<sup>286</sup> « Pour le secret bancaire, la Suisse place ailleurs que nous la ligne qui sépare l'acte criminel de l'acte légal », *Le Temps* 5.3.2002 : 29.

<sup>287</sup> Voir les propos de Tim Sweeney, directeur général de l'BBA, disponibles à l'adresse <http://www.bba.org.uk>.

également authentique. La Grande-Bretagne trouve dans ces projets un intérêt plus direct, en particulier une opportunité de mettre les concurrents de sa place financière sur un pied d'égalité. Ceci est vrai tout spécialement de ses nouveaux rivaux : les micro États convertis en paradis fiscaux, qui sont en nombre croissant, jouent un rôle de plus en plus significatif dans la finance internationale, dont le principal atout repose sur leur discrétion, c'est-à-dire sur une stricte législation sur le secret bancaire, et qui ne sont pas soumis à des mesures de diligence, ni à des autorités de contrôle aussi rigoureuses que celles auxquelles les instituts financiers britanniques sont astreints. Cette quête de mise à niveau de ses compétiteurs est particulièrement pressante pour la place financière britannique du fait de l'accroissement des mesures prudentielles auxquelles elle est soumise, notamment par le renforcement des institutions de supervision et l'instauration d'un système national d'échange de renseignements.<sup>288</sup> Pour maintenir son rang de leader et ne pas affaiblir sa position concurrentielle, la City de Londres ne peut pas se contenter du statu quo et a adopté une attitude plus agressive, qui passe par une campagne en faveur d'une transparence accrue et de l'abolition du secret bancaire. Dans ce sens, le projet de l'OCDE est mieux adapté aux besoins britanniques que celui de l'UE, dans la mesure où l'ambition du projet communautaire est la conservation, voir le rapatriement des épargnes domestiques ; tandis que l'OCDE vise principalement la concurrence déloyale exercée par certains paradis fiscaux qui recueillent des parts de marché disproportionnées.

### ***Les États-Unis***

Les préférences américaines concernant les projets fiscaux de l'OCDE sont également atypiques. Les États-Unis sont parfois considérés comme le plus grand paradis fiscal du monde. Sous l'administration républicaine de Ronald Reagan, les conditions fiscales américaines se sont modifiées et les États-Unis sont devenus beaucoup plus attractifs du point de vue fiscal. Par exemple, les intérêts versés par les banques américaines à des étrangers

---

<sup>288</sup> Par exemple, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, la City de Londres est soumise à un régulateur unique, la Financial Services Authority (FSA). Too Big for its Suits, *The Economist* 15.11.2001: online.

non-résidents sont exemptés de taxation depuis 1984. Ces mesures ont contribué à faire des marchés financiers américains les plus attractifs au monde.<sup>289</sup>

Cependant, les États-Unis subissent aussi l'évasion fiscale. Les experts évaluent à 70 milliards de dollars les pertes annuelles de revenus fiscaux dues aux 3 trillions placés dans les instituts financiers des paradis fiscaux.<sup>290</sup> Les comptes bancaires offshore constituent la principale source de pertes de recettes fiscales pour l'IRS, qui estime que l'utilisation de procédés fiscaux illégaux irait croissante depuis le milieu des années 90, notamment du fait de la démocratisation de l'accès à l'univers offshore au travers d'Internet.<sup>291</sup> En 1999, seuls 117'000 individus ont annoncé dans leur déclaration d'impôt disposés d'un compte offshore, conformément aux exigences légales ; une fraction négligeable des 1 à 2 millions de comptes offshore détenus par des Américains, selon les estimations que l'IRS a pu établir sur la base des informations collectées sur les cartes de crédits.<sup>292</sup> De plus, les difficultés que rencontre l'IRS à s'acquitter de sa mission d'application et de respect des prescriptions fiscales sont exacerbées par les exigences légales d'application mondiale de la fiscalité américaine, qui contraignent l'IRS à poursuivre les ressortissants américains même hors du territoire américain. En effet, les États-Unis connaissent un système d'extraterritorialité de leur fiscalité, qui assujettit à l'impôt tous les contribuables américains (*US person*),<sup>293</sup> quel que soit leur lieu de domicile.<sup>294</sup> Cette exigence élargit non seulement le champ de la fraude fiscale, mais aussi les difficultés techniques liées à ses remèdes.

Non seulement les États-Unis se positionnent de manière ambivalente au sein de la compétition fiscale, mais encore les politiques américaines en la matière sont confrontées à des pressions contradictoires (et les deux phénomènes sont probablement liés). Le réseau

---

<sup>289</sup> Et la faramineuse dette privée et publique américaine est financée par l'étranger, en particulier par l'épargne japonaise et de plus en plus par celle des Chinois.

<sup>290</sup> Tax Avoiders Cost about \$70 Billion, Senators Are Told, *Los Angeles Times*, 12.04.2002 : C4.

<sup>291</sup> Témoignage du Commissaire de l'IRS Charles O. Rossotti devant le Comité sénatorial des finances, 11 Avril 2002.

<sup>292</sup> What's Behind Offshore Data Tug-of-War, *American Banker* 01.04.2002 : online. IRS' Call for Merchants' Data Is Signal to Industry, *American Banker* 04.09.2002 : online.

<sup>293</sup> Le terme de personne américaine inclut trois catégories d'individus : les détenteurs d'un passeport américain, les détenteurs d'un permis de travail américain (*green card*) et les non-américains résidents aux États-Unis.

<sup>294</sup> Selon les prescriptions du droit américain, les US personnes résidentes ou non aux États-Unis doivent déclarer à l'IRS leurs revenus générés sur le marché américain ou non.

politique américain dans le domaine de la régulation des activités bancaires et financières se caractérise en effet par une forte décentralisation et un nombre élevé d'acteurs publics et privés aux intérêts divergents. Au niveau des acteurs privés, la fragmentation des activités bancaires, ainsi que la décentralisation des niveaux de régulation et la multiplication des institutions de supervision – produits d'un système bancaire dual permettant aux banques d'acquiescer une charte aux niveaux fédéral ou des États (White 1983) – ont créé différentes catégories de banques, diversifiées en termes de taille et de type de clients. Leurs intérêts économiques et leurs stratégies politiques varient fortement et ils sont représentés par des lobby différents (Reinicke 1995).<sup>295</sup> Les banques d'investissements et les assurances s'opposent aux banques commerciales et ont longtemps cherché à résister à leur tentative de pénétrer de nouveaux domaines d'activités. Au sein des banques commerciales, les petites banques, qui cherchent à se prémunir de la concurrence domestique et qui sont les grands bénéficiaires des législations protectionnistes, s'opposent aux grandes banques, qui font face à la concurrence internationale et qui sont demandeuses en termes de décloisonnement et de dérégulation du marché domestique. Leur exposition à la concurrence domestique et internationale, et donc leurs exigences en termes de régulation, varient. L'adoption des législations sur la modernisation financière autorisant les affiliations entre instituts financiers (Gramm-Leach-Bliley Act, 1999) et sur la suppression des barrières intra et inter étatiques (Riegle-Neal Act, 1994) témoigne de l'ascendance croissante des grandes banques commerciales sur les décideurs politiques.

Ces caractéristiques du système bancaire américain ont pour conséquence que l'agenda des banques américaines est dominé par les enjeux liés au décloisonnement géographique et thématique des activités financières. Les questions relatives au traitement de l'argent noir et gris (règle du « connais ton client », déclaration des transactions suspectes, transmission des

---

<sup>295</sup> Au 19<sup>ème</sup> siècle, les États fédérés se sont opposés à l'expansion géographique des banques, dont ils tiraient une part substantielle de leurs revenus. Les banques enregistrées dans un autre État ne leur versant pas de taxe, les États ont prohibé leurs activités sur leur territoire. Les barrières intra et inter étatiques, auxquelles les banques américaines étaient soumises, n'ont été définitivement supprimées qu'en 1994, avec l'adoption de la législation Riegle-Neal (*Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act*) (Kroszner 1997). Le système bancaire américain a également été fragmenté par les dispositions de la législation Glass-Steagall, produit de la récession des années 30, qui ont imposé une stricte séparation entre banques commerciales et banques d'affaire et qui n'ont été abrogées qu'en 1999 avec l'adoption de la législation sur la modernisation financière (Gramm-Leach-Bliley Act) autorisant les affiliations entre firmes opérant dans le secteur financier.

informations aux autorités fiscales, échange d'informations avec les autorités d'autres pays, etc.) sont en comparaison relativement secondaires.

Pour promouvoir leurs intérêts, les milieux bancaires américains disposent de nombreux accès (*multiple venues*) du fait de la décentralisation et de la fragmentation du système politique, ce qui leur permet de jouer sur plusieurs tableaux (*venues shopping*). Les compétences en matière de régulation des activités bancaires et financières sont en effet diffuses et se distribuent entre les niveaux législatif,<sup>296</sup> exécutif et administratif,<sup>297</sup> ainsi que judiciaire.<sup>298</sup>

Au niveau des acteurs publics, les tâches sont imparfaitement réparties et souffrent de nombreux enchevêtrements. Le problème spécifique de l'évasion fiscale est principalement de la compétence du Département du Trésor et de l'IRS, qui ont adopté en la matière une attitude résolument offensive. Le Trésor et l'IRS sont très préoccupés par l'utilisation accrue des paradis fiscaux et veulent pouvoir obtenir toute l'information nécessaire à la récupération des quelque 70 milliards de dollars que le fisc américain perd chaque année du fait de la fraude et de l'évasion fiscales des particuliers. Ainsi, l'IRS a su imposer aux banques établies aux États-Unis la communication des intérêts versés à des contribuables américains. Puis, il est parvenu à étendre cette mesure aux banques non-résidentes sur le territoire américain, au travers du système dit de l'intermédiaire qualifié.<sup>299</sup> L'IRS a également mené une action auprès des instances judiciaires américaines contre les fournisseurs de cartes de crédit (American Express, MasterCard et Visa), qui lui a permis d'obtenir l'accès aux informations

---

<sup>296</sup> De nombreuses Commissions parlementaires se partagent les compétences législatives : les Comités sénatoriaux sur les finances et sur les affaires bancaires, urbaines et du logement, les Comités de la Chambre des représentants sur les services financiers et sur l'énergie et le commerce, ainsi que le Comité joint sur la fiscalité.

<sup>297</sup> Au niveau administratif, divers organismes sont impliqués à titres et à degrés divers : le Département du Trésor, la Fed (Réserve fédérale), l'OCC (Office of the Comptroller of the Currency, un bureau rattaché au Trésor), la FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation), la SEC (Security and Exchange Commission), l'IRS (Internal Revenue Services) et le FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network).

<sup>298</sup> Lorsque les acteurs publics n'ont pas obtenu gain de cause au niveau législatif ou administratif, ils saisissent parfois le pouvoir judiciaire.

<sup>299</sup> Pour une explication du système de l'intermédiaire qualifié, voir la conclusion.

relatives aux transactions effectuées avec des cartes de crédit délivrées par les banques domiciliées dans divers paradis fiscaux.<sup>300</sup>

Cependant, l'IRS et le Trésor ont eu moins de succès avec d'autres initiatives. Le Trésor avait proposé de refuser certains rabais d'impôt (les *foreign tax credit*<sup>301</sup> et les *foreign sales corporation*, par exemple) aux entités, comptes ou individus résidents ou localisés dans une juridiction reconnue par le Secrétaire au Trésor comme paradis fiscal (*Identified Tax Havens*). Cette proposition, qui équivalait à traiter de manière identique paradis fiscaux et pays supportant le terrorisme ou soumis à un boycott international, a cependant été jugée excessive par le Comité joint en matière de taxation de la Chambre des représentants et du Sénat.<sup>302</sup>

L'IRS a également proposé sans succès que les banques américaines annoncent les intérêts versés à des étrangers non-résidents, d'abord sous l'administration Clinton – mais la proposition a été retirée en été 2002 –, puis sous l'administration Bush en décembre 2002. Selon ses détracteurs, cette proposition visait à imposer l'échange automatique d'informations par la petite porte (Quinlan 2003). Enfin, à diverses reprises, le Trésor et les organes de régulation ont cherché à imposer aux banques américaines la règle du « connais ton client » (*know your customer*), requise par le GAFI.<sup>303</sup> Une proposition dans ce sens, initiée par l'administration Clinton, a échoué en 1999 du fait de l'opposition des républicains au Congrès, de l'industrie bancaire et de certains membres de l'administration fédérale, au motif qu'elle représentait une attaque massive contre la sphère privée des clients et engendrerait des coûts d'application trop élevés.<sup>304</sup>

---

<sup>300</sup> L'assignation de MasterCard et Amex ne concernait que les pays des Caraïbes, tandis que celle de Visa était plus vaste et incluait également HongKong, Singapour, la Suisse, le Liechtenstein, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Lituanie.

<sup>301</sup> Les personnes américaines sont taxées sur la base de leurs revenus mondiaux (*worldwide income*). Dans le but d'éviter la double imposition, elles peuvent réclamer une exemption partielle de leurs obligations fiscales américaines pour les revenus générés à l'étranger.

<sup>302</sup> Voir Joint Committee on Taxation, *Description of Revenue Provisions Contained in the President's Fiscal Year 2001 Budget Proposal (JCS-2-00)*, March 6, 2000: 496-509.

<sup>303</sup> Le Bank Secrecy Act de 1970 instaurait l'obligation de conserver les informations relatives aux transactions financières au degré d'utilité élevé pour les enquêtes liées à des délits criminels et de fraude fiscale. Il exigeait également que les transactions suspectes soient reportées au FinCEN. Cependant, les règles du Bank Secrecy Act n'établissaient pas d'obligation d'identification systématique des clients.

<sup>304</sup> Paradoxalement, l'absence de règle du *know your customer* coexistait jusqu'à encore récemment avec la quasi inexistence de règles en matière de protection des informations bancaires vis-à-vis de tiers privés. Une banque, un broker ou une compagnie d'assurance pouvait transférer ou vendre toutes informations obtenues sur leurs clients à une autre compagnie ou les diffuser sur Internet, sans le consentement du client. L'administration

La marge de manœuvre du Trésor et de l'IRS en matière de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales dépend du climat politique, c'est-à-dire des rapports de force du moment, et de la distribution des coûts et bénéfices de la mesure. Si le climat politique est favorable (voir par exemple le cas du Patriot Act) ou si les coûts sont concentrés sur les instituts financiers établis à l'étranger (c'est notamment le cas du système de l'intermédiaire qualifié et des traités portant sur l'échange d'informations avec les paradis fiscaux), alors la mesure proposée par le Trésor et l'IRS a davantage de chance de passer. À l'inverse, si le climat politique est peu propice et si les coûts sont supportés par l'industrie financière domestique (c'est le cas de la règle du « connais ton client »), le succès de la proposition est compromis, car les initiatives du Trésor et de l'IRS sont bloquées par des milieux bancaires disposant de nombreux canaux d'influence auprès des décideurs politiques.

Le soutien des États-Unis aux projets fiscaux de l'OCDE est donc soumis à conditions. D'une part, le climat politique doit être propice. L'administration Clinton a sans conteste été un fervent partisan des travaux de l'OCDE sur la concurrence fiscale dommageable et l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales, dont elle a été la principale instigatrice. D'autre part, parce que la position de l'administration démocrate est confrontée à de fortes résistances – en particulier de la part du Sénat et de la Chambre des représentants, qui ont parfois été dominés par les Républicains –, le soutien américain aux travaux de l'OCDE est soumis à une seconde condition : les coûts des mesures proposées doivent être inégalement répartis entre les instituts financiers américains et étrangers, au dépens de ces derniers. Ces conditions expliquent que les travaux de l'OCDE se soient concentrés sur les ajustements auxquels certains pays identifiés comme paradis fiscaux devaient consentir.

*Le compromis entre pays du G7*

---

Clinton a dénoncé cette pratique. Sous l'impulsion des sénateurs démocrates Paul Sarbannes et Pat Leahy, de nouvelles règles en matière de respect du caractère privé des informations financières ont été adoptées.

La structuration des enjeux de la concurrence fiscale dommageable et de l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales est caractérisée par une stricte réduction du champ concerné et par la focalisation sur l'option de l'échange d'informations. Ce *framing* est le produit de l'unique compromis possible entre les pays du G7 et offre un paradoxal compromis entre compétition et protection fiscales. L'échange d'informations permet aux perdants de la compétition de taxer leurs résidents, indépendamment du lieu de localisation de leur épargne ; tandis que les gagnants renforcent la compétition en leur faveur, en rendant les paradis fiscaux aux législations sur le secret bancaire moins attractifs.

La situation interactionnelle est marquée par une asymétrie des préférences. Pour les partisans de l'harmonisation fiscale, le jeu s'apparente à un problème de coordination : peu importe l'option retenue, un accord est meilleur que le statu quo. À l'inverse, pour les promoteurs de la transparence, la situation a la forme d'un problème de collaboration : le statu quo offre une utilité supérieure à certaines options correspondant à un accord, mais pas à toutes. L'échange d'informations est l'option sur laquelle les intérêts des perdants de la compétition fiscale rencontrent ceux des gagnants. En effet, les places financières offshore sont diversement affectées selon que la compétition fiscale dommageable est combattue par le biais d'un système d'échange d'informations ou d'un système d'imposition à la source, car les motifs présidant à leur attrait diffèrent. Si une place financière attire surtout des épargnants en quête de la confidentialité nécessaire pour échapper au fardeau fiscal, alors un impôt à la source a des conséquences néfastes moindres qu'un système d'échange de renseignements (c'est le cas des petits pays à secret bancaire). À l'inverse, si son principal atout repose sur les opportunités d'investissements qu'elle offre, une place financière a moins à souffrir d'un système d'échange de renseignements que d'une imposition à la source (c'est le cas, par exemple, de la Grande-Bretagne et des États-Unis).

Les conclusions théoriques préliminaires de la phase du *framing* confirment ainsi les attentes rationalistes, car les logiques du pouvoir et des intérêts rendent compte de la réduction du champ concerné et de la focalisation sur l'option de l'échange d'informations.



Le *framing* imposé par les plus puissants, produit du seul compromis possible entre pays du G7, aura pour conséquence que les travaux de l'OCDE s'orienteront principalement vers les pays à secret bancaire. « The OECD is mostly after the more familiar sort of sun-drenched tax haven ».<sup>305</sup> Mais dans quelle mesure parviendront-ils à des décisions effectives, soit à imposer la coopération aux récalcitrants, représente une question distincte, qui fait l'objet de la section suivante.

## **Le paroxysme de 2000**

Le premier semestre 2000 a été le moment culminant des travaux de l'OCDE. Le G7 avait en effet mandaté l'OCDE, le Groupe d'action financière contre le blanchiment de capitaux (GAFI)<sup>306</sup> et le Forum pour la stabilité financière (FSF)<sup>307</sup> d'entreprendre une action coordonnée en publiant de manière simultanée leurs listes des pays non-coopératifs avant le sommet du G7 de juillet 2000. Les pressions sur les législations sur le secret bancaire allaient ainsi grandissantes et, au premier semestre 2000, toute l'attention internationale se focalisait sur la concurrence fiscale dommageable, les places financières offshore et la lutte contre le blanchiment d'argent (Peel and Adams 2000). Cet intérêt marqué pour la régulation des places financières, en particulier pour l'évasion et la fraude fiscales, était de mauvais augure pour les législations sur le secret bancaire, notamment pour la Suisse.

En mai 2000, le FSF publia sa liste des 42 centres financiers offshore, classés selon la qualité de leur surveillance bancaire et leur degré de coopération avec les instances internationales. La Suisse y est mentionnée, mais apparaît dans le groupe des centres financiers offshore coopératifs (voir annexe 5). Les autorités et les milieux bancaires suisses ont certes été agacés de se trouver sur cette liste, estimant que la Suisse ne devait être qualifiée de centre offshore que si New York et Londres l'étaient également. Ils ont d'ailleurs soupçonné d'avoir été inclus sur cette liste sous pressions américaines et britanniques. Cependant, la présence de la Suisse sur la liste du FSF n'était pas très inquiétante, dans la mesure où, des trois catégories

---

<sup>305</sup> Gimme Shelter, *The Economist*, 27.01.2000 : online.

<sup>306</sup> Voir note de bas de page 279.

<sup>307</sup> Voir note de bas de page 278.

de places financières établies par le FSF (coopératives, moyennement coopératives et non coopératives), elle apparaît dans le premier groupe, considéré comme le moins problématique, car affichant un degré de surveillance et de coopération de bonne qualité.<sup>308</sup>

Un mois plus tard, c'est-à-dire en juin 2000, le GAFI publia à son tour sa liste noire des places financières peu coopératives dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent. Quinze États furent montrés du doigt, parmi lesquels le Liechtenstein par exemple, qui, avec 11 critères parmi 25 qui ne sont pas ou que partiellement remplis, figure parmi « les pires cas », selon le secrétaire exécutif de l'organisation.<sup>309</sup> La Suisse, à l'instar de Monaco ou des îles anglo-normandes, ne figure pas sur cette liste (voir annexe 7). Le devoir de diligence auquel les banques suisses sont soumises depuis la fin des années 70 et le renforcement de l'arsenal législatif suisse anti-blanchiment durant les années 90 sont ainsi récompensés.

Enfin, toujours au premier semestre de cette année 2000 chargée, sortirent les rapports d'étape de l'OCDE sur la concurrence fiscale dommageable<sup>310</sup> et sur l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales.<sup>311</sup> Dans le domaine de la concurrence fiscale dommageable, la Suisse s'en sort à bon compte, car, à l'instar de l'ensemble des États membres de l'OCDE, elle échappe à la liste des 35 paradis fiscaux<sup>312</sup> (voir annexe 2).<sup>313</sup> Elle se fait uniquement épingler sur la liste des régimes fiscaux préférentiels potentiellement dommageables<sup>314</sup> pour ses sociétés administratives et de services.<sup>315</sup> La plupart des pays

<sup>308</sup> Conséquence de sa présence sur la liste du FSF, la Suisse a dû se soumettre à une évaluation du FMI, dont les conclusions sont disponibles à l'adresse <http://www.efd.admin.ch/f/dok/medien/rohstoff/2002/06/iwf.pdf>.

<sup>309</sup> Le GAFI met le Liechtenstein à l'index mais oublie Monaco, *Le Temps* 23.6.2000 : 25.

<sup>310</sup> « Vers une coopération fiscale globale. Rapport pour la réunion du Conseil au niveau des Ministres de 2000 et recommandations du Comité des affaires fiscales. Progrès dans l'identification et l'élimination des pratiques fiscales dommageables » (OCDE 2000b).

<sup>311</sup> « Améliorer l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales » (OCDE 2000a).

<sup>312</sup> Les paradis fiscaux sont caractéristiques des législations permettant d'effectuer des investissements passifs, d'attribuer des profits purement comptables et de mettre les affaires des contribuables, notamment leurs comptes bancaires, à l'abri d'un examen par les autorités fiscales d'autres pays (OCDE 1998 : 24).

<sup>313</sup> Le Liechtenstein est le seul État européen et non-insulaire à se trouver sur la liste de l'OCDE. À noter également que sur les 35 paradis fiscaux, huit dépendent directement ou indirectement du Royaume-Uni, deux des Pays-Bas, deux de la Nouvelle-Zélande, un des États-Unis et un de la France. Il n'est cependant guère étonnant que plusieurs places financières importantes soient liées à des grands pays, la stabilité politique étant un atout appréciable.

<sup>314</sup> Les régimes fiscaux préférentiels visent à attirer des revenus provenant d'activités de sociétés écrans ou d'investissements passifs plutôt que des revenus provenant d'investissements actifs. Ils encouragent le déplacement d'activités pour lesquelles il n'y a guère, ou pas, de demande et d'offre sur le marché intérieur du pays d'accueil (OCDE 1998 : 28).

<sup>315</sup> Les sociétés administratives et de services helvétiques permettent aux entreprises étrangères d'établir en Suisse de simples boîtes aux lettres et de jouir d'une fiscalité plus basse sur le chiffre d'affaires réalisé à l'étranger. Parce que les taux d'imposition de ces structures varient selon les cantons – Zoug, Schwyz, Appenzell

membres de l'OCDE ont d'ailleurs un régime fiscal considéré comme potentiellement dommageable, à l'exception notable de la Grande-Bretagne.<sup>316</sup> Et les autorités suisses se sont relativement peu inquiétées de figurer sur cette liste.

Le contenu du rapport consacré à l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales est également favorable à la Suisse. Le texte proposé en mars 2000 est nettement moins contraignant que ce que les travaux préliminaires pouvaient laisser présager : la légitimité du secret bancaire y est reconnue (OCDE 2000a : 7, 19) et l'essentiel des recommandations – à savoir la suppression des comptes anonymes, l'obligation d'identifier tout détenteur de comptes en banque et l'échange d'informations dans les cas de fraude fiscale (OCDE 2000a : 16) – correspondent à ce que la législation suisse offre déjà. La Suisse, comme tous les autres pays membres de l'OCDE, a donc finalement approuvé ce rapport, jugé, contrairement à sa version initiale, satisfaisant.<sup>317</sup>

Ces développements surprenants ont été bien accueillis côté suisse. Et pour cause : les travaux préliminaires sur la concurrence fiscale dommageable et l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales ne laissaient rien présager de bon pour la Suisse. Et tout projet visant à lutter contre l'évasion et la fraude fiscales, qui ignorerait la Suisse et ses plus de 30% de gestion de la fortune privée mondiale offshore, n'aborderait pas le problème de front. Comment expliquer que les débuts ambitieux des travaux de l'OCDE ont fait place à des résultats moins audacieux ? Est-ce grâce à une bonne argumentation (propositions partagées et traçables analytiquement) et à un contexte institutionnel propice (voies institutionnelles nombreuses et dominées par des professionnels) que les pays membres de l'OCDE à secret bancaire sont parvenus à rectifier un *framing* qui pourtant ne les avantagerait guère ? Ou est-ce du fait de l'incapacité des institutions de l'OCDE à résoudre les problèmes d'absence d'intérêts mutuels, soit par des compensations, soit par de la coercition ? Le projet

---

et les Grisons sont devenus de véritables paradis fiscaux au sein de la Suisse – la condamnation de cette pratique pose un problème non seulement au secret bancaire suisse, mais également à son fédéralisme. Nous abordons les pressions de l'OCDE sur cette pratique fiscale dommageable en conclusion.

<sup>316</sup> N'ont également pas de régimes fiscaux préférentiels considérés comme potentiellement dommageables l'Autriche, le Danemark, le Japon, le Mexique, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque.

<sup>317</sup> La Suisse évite tout coup de canif de l'OCDE dans le secret bancaire, *Le Temps* 13.04.2000 : 1-25. La Suisse accepte un rapport sensible sur le secret bancaire, *Le Temps* 11.04.2000 : 1-27. OECD Seeking Bank Openness to Beat Tax Evasion, *Financial Times* 13.4.2000: online.

timoré sur lequel les travaux de l'OCDE ont abouti s'explique-t-il par un avantage à celui qui est le moins en faveur de la coopération ou à celui qui a le moins avantage à la coopération, par les préférences du pouvoir hégémonique ou par celles de l'État dont les contraintes domestiques sont les plus fortes (pouvoir, force, intensité ou positionnement des préférences) ?

### ***Les voies institutionnelles***

Nous avons déjà discuté plus haut les institutions de l'OCDE et les facteurs contribuant à affaiblir le Comité des affaires fiscales et le Centre de politique et d'administration fiscales, l'entrepreneur politique sur les questions fiscales dans le contexte de l'OCDE. Le design institutionnel de l'OCDE limite les voies institutionnelles disponibles et impose la prédominance du Conseil de l'OCDE. Nous montrons dans la section suivante la prédominance des États membres sur le fonctionnement des institutions de l'OCDE.

L'autorité suprême de l'OCDE détenant le pouvoir de décision est le Conseil de l'OCDE. Les décisions y sont prises par consensus (Bonvin and Morrisson 1998 : 50). Les différents instruments juridiques dont disposent l'OCDE – les décisions au caractère contraignant mais rarement utilisées, les déclarations non formelles et non contraignantes, les arrangements, les accords internationaux et les recommandations – sont tous soumis à la règle de l'unanimité (Bonvin and Morrisson 1998 : 51).<sup>318</sup> Les recommandations sont l'instrument juridique le plus fréquemment employé et sont notamment celles utilisées dans le cadre des travaux sur la fiscalité. Elles sont non seulement astreintes à la règle de l'unanimité, mais encore juridiquement non contraignantes, même si la pratique leur reconnaît une force morale dans la mesure où elles représentent la volonté politique des pays membres (Bonvin and Morrisson 1998 : 51-2). Le processus décisionnel de l'OCDE offre ainsi diverses manières aux États membres de ne pas adopter ou ne pas respecter des règles qu'ils ne désirent pas : l'abstention, le veto et la non exécution. Car quant bien même ses instruments juridiques

---

<sup>318</sup> Voir les articles 4 à 6 de la Convention de l'OCDE.

auraient un caractère contraignant, l'OCDE ne dispose pas de mécanismes de règlement des différends permettant de sanctionner la violation des obligations résultant des décisions prises. Ce design institutionnel incite donc à l'adoption de solutions proches du statu quo et qui correspondent au plus petit dénominateur commun, car les préférences de l'acteur le moins en faveur de la coopération sont déterminantes.<sup>319</sup> Parce que la règle de l'unanimité offre à chaque État membre une option d'*opting out* et un pouvoir de veto, le design institutionnel de l'OCDE est éventuellement propice à la résolution des problèmes d'action collective (éventuellement, car la faiblesse des mécanismes de sanction ne contribue pas forcément à apaiser des États soucieux d'être doublés), mais n'est d'aucun secours, voir constitue un frein supplémentaire, lorsque l'enjeu est distributif (jeu à somme nulle) et qu'il n'y a pas d'intérêts mutuels en faveur de la coopération.<sup>320</sup> L'effet des institutions varie en fonction des caractéristiques de la structure interactionnelle, c'est-à-dire de la configuration des intérêts et des préférences des acteurs. Une situation marquée par l'absence d'intérêts mutuels en faveur de la coopération, des institutions de nature intergouvernementale et la règle de l'unanimité offre peu d'opportunités de coopérer. Dans le cas de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, où la non-coopération d'un seul État peut ruiner les bénéfices escomptés, l'opposition, l'abstention et la non exécution offrent trois opportunités aux États récalcitrants de bloquer le processus.

Les variables institutionnelles expliquent pourquoi l'OCDE s'est montrée plus prompte à dénoncer les pratiques des États tiers qu'à remettre en question celles de ses États membres, l'adoption d'une approche réciproque sur les régimes fiscaux préférentiels

---

<sup>319</sup> Du fait du caractère non contraignant des instruments juridiques et de l'absence de mécanismes d'implémentation et de sanction propres à l'OCDE, les États membres pourraient être incités à opérer un alignement stratégique, c'est-à-dire à faire des promesses qu'ils ne tiendront pas. Cependant, la médiatisation des études et des analyses de l'OCDE provoqueraient des dégâts réputationnels en cas de non respect des engagements contractés. Qui plus est, le facteur psychologique joue dans ce cas un rôle important. Les clients des places financières sous le collimateur de l'OCDE risquent d'être autant alarmés par un changement législatif effectif que par des promesses faites à l'OCDE (dégât d'image). Les conséquences dommageables pour les places offshore d'un alignement stratégique et prétendu et d'un changement effectif de législation seraient probablement équivalentes.

<sup>320</sup> Selon le type de problème à résoudre, l'option de l'*opting out* pourrait favoriser la coopération. C'est d'ailleurs l'option que la Suisse avait retenu dans le cadre des travaux sur la concurrence fiscale dommageable. Cependant, dans la mesure où en matière de lutte contre l'évasion fiscale la non-coopération d'un seul État peut ruiner les bénéfices escomptés, l'option de l'*opting out* revient à miner la coopération et non pas à la favoriser.

potentiellement dommageables et le compromis sur le plus petit dénominateur commun en matière d'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales, soit l'échange d'informations en cas de fraude fiscale. Cependant, l'effet institutionnel n'explique pas tout. Nous avons déjà montré dans le chapitre consacré à la directive communautaire sur la fiscalité de l'épargne les limites d'un raisonnement strictement mécanique du rôle des institutions, en particulier les limites de l'hypothèse institutionnaliste libérale du plus petit dénominateur commun. Le cas de l'OCDE invite à des conclusions similaires. Dans les deux dossiers de l'OCDE (concurrence fiscale dommageable et amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales), les ambitions initiales ont été revues à la baisse. Pourtant, leurs caractéristiques institutionnelles ne sont pas strictement similaires. Depuis 1998, la Suisse a décidé de ne plus participer aux discussions sur la concurrence fiscale dommageable (*opting out*), mais prend toujours part à ceux sur l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales. Si les institutions comptent, cette altération ne devrait-elle pas se traduire par une variation des outputs ? De plus, certains États membres de l'OCDE sont farouchement opposés aux deux dossiers et l'unanimité est la règle en vigueur. La configuration des préférences et un cadre institutionnel intergouvernemental, soit la règle de l'unanimité, n'auraient-ils pas dû signifier le blocage complet des discussions ? Pourtant, aucun État membre n'a voulu ou pu provoquer leur échec. Enfin, une description des circonstances sous lesquelles les États membres se sont mutuellement dé-listés de la liste des paradis fiscaux montre l'importance des facteurs conjoncturels et des jeux de pouvoir entre États membres. Par exemple, la Suisse et la Grande-Bretagne se sont mutuellement menacées de s'inscrire sur la liste du GAFI de juin 2000, puis se sont entendues sur un dé-listage réciproque.<sup>321</sup> À l'instar du cas précédemment étudié, le marchandage et le pouvoir comptent ; leurs logiques fonctionnent en relation avec celle des institutions.

---

<sup>321</sup> Londres voulait mettre la Suisse sur la liste noire des paradis fiscaux, *Le Temps* 8.06.2001 : 33.

## ***La crédibilité des États-Unis***

Le rapport de pouvoir caractérisant la situation est à deux facettes : d'un côté, il y a le problème de crédibilité des acteurs en faveur de la coopération, qui est fonction du rapport entre les coûts et les bénéfices associés à l'exercice de pressions pour imposer la coopération ; de l'autre côté, il y a la capacité de résistance des pays opposés à la coopération et cibles des pressions, qui est fonction du rapport entre les coûts à subir les pressions et les bénéfices à leur résister. Et ces deux mesures sont dans une relation d'interdépendance : plus les bénéfices à imposer la coopération sont élevés, plus le coût de la résistance pour le pays cible est important, et inversement.

Parce qu'elle ne dispose pas de ses propres instruments d'implémentation des décisions et de sanction des éventuelles défections et qu'elle délègue ces tâches aux États membres, l'OCDE souffre d'un problème de crédibilité. En conséquence, les projets de l'OCDE sont très dépendants du leadership américain et un changement des conditions politiques américaines affecte fortement les capacités décisionnelles et coopératives de l'OCDE. Le calcul qu'effectuent les États-Unis du coût à assumer ce leadership et des bénéfices liés à la coopération est crucial.

En conséquence, certains observateurs ont imputé les résultats peu ambitieux des projets fiscaux de l'OCDE à l'affaiblissement de l'intérêt américain durant la campagne présidentielle de 2000 et à l'anticipation de l'arrivée des Républicains à la tête du pouvoir exécutif (Besson 2002b). Les périodes électorales bouleversent les ordres de priorité et les bénéfices domestiques liés à la coopération internationale en matière de régulation des activités financières sous une administration républicaine sont moins importants qu'ils ne le sont sous une administration démocrate. En effet, le parti républicain est plus proche des milieux bancaires et financiers que le parti démocrate. Le conseiller économique en chef de George W. Bush, Lawrence Lindsey, est un opposant de longue date à la mise en place d'une législation contre le blanchiment d'argent.<sup>322</sup> Au Congrès, les représentants républicains ont

---

<sup>322</sup> Selon Larry Lindsey, les systèmes de déclaration des transactions suspectes reviennent à rechercher une aiguille dans une meule de foin. *Invading financial privacy*, *Financial Times*, 19.03.1999: 20.

fait échouer en 1999 un projet d'introduction de la règle du « connais ton client » et ont cherché à résister à l'établissement de normes relatives à la protection des données bancaires vis-à-vis de tiers privés ; deux mesures auxquelles l'industrie bancaire s'opposait. De plus, avec les promesses de campagne de George W. Bush d'allègement fiscal, les États-Unis n'allaient-ils pas prendre de plus en plus l'allure du plus grand paradis fiscal du monde ?<sup>323</sup> Selon certains milieux proches des Républicains, les États-Unis sont le principal bénéficiaire de la compétition fiscale et ils doivent résister aux pressions provenant des États européens aux taux d'imposition élevés.<sup>324</sup> Enfin, si l'administration Clinton privilégiait clairement la voie multilatérale et était un leader du dossier fiscal de l'OCDE, certains présageaient que le scepticisme de la nouvelle administration par rapport aux solutions multilatérales – qui s'est notamment traduit par la non-ratification du Protocole de Kyoto et la décision de se doter d'un bouclier antimissile – allait se propager au dossier de la régulation de la finance (Wechsler 2001). La nouvelle administration semblait en effet moins convaincue que les États-Unis aient besoin de l'OCDE pour imposer leurs vues ; la voie bilatérale leur suffirait, voir les avantagerait. Dans ces circonstances, la détermination et donc la crédibilité des États-Unis étaient mises en doute par ses partenaires.

Mais l'argument de l'altération de la détermination et de la crédibilité américaines souffre d'un problème de timing. Les premiers résultats des travaux de l'OCDE datent du premier semestre 2000 et l'élection du candidat républicain l'automne suivant était peu prévisible. Cependant, la complexité du réseau politique américain dans le domaine de la régulation des activités bancaires et financières, qui se caractérise par une forte décentralisation et un nombre élevé d'acteurs publics et privés aux intérêts divergents, rend effectivement le processus politique américain très sensible aux variations. Qui plus est, ce qui compte c'est surtout la perception de la détermination et de la crédibilité des États-Unis par les pays visés par les travaux de l'OCDE (qu'il s'agisse d'une représentation exacte ou non des véritables

---

<sup>323</sup> Après son entrée en fonction, le Président George W. Bush a adopté plusieurs programmes d'allègement fiscal.

<sup>324</sup> C'est notamment le cas du Centre pour la liberté et la prospérité (*Heritage Foundation*), puissant think tank conservateur qui s'est fixé comme objectif le retrait des États-Unis de l'initiative que l'OCDE a prise pour éliminer la concurrence fiscale dommageable. No Shelter From Reform: It is in Tax Havens' Interest to Encourage Long-term Investment by Implementing the New International Guidelines, *Financial Times* 3.1.2001 : 2. US Move Jeopardises Tax Haven Reform, *Financial Times* 11.5.2001 : 14.



préférences américaines), car elle altère leur projection du calcul des bénéfices américains à forcer la coopération et des coûts à leur résister. La campagne présidentielle américaine a créé suffisamment d'incertitude pour que les pays cibles des pressions américaines considèrent plus abordable le coût induit par leur résistance. En d'autres termes, les États-Unis disposaient peut-être du pouvoir à imposer la coopération. Mais en avaient-ils la volonté ? Leur crédibilité semble avoir été amoindrie du fait des dissensions et des contraintes domestiques.

### ***La crédibilité de la résistance des pays à secret bancaire membres de l'OCDE***

La seconde facette du rapport de pouvoir renvoie à la capacité de résistance des pays sources des pressions, car le rapport coût/bénéfice à ne pas céder au pouvoir hégémonique n'est pas le même pour tous. Les pays cibles des pressions de l'OCDE et américaines étaient plus ou moins bien armés pour leur résister. La Suisse est une importante puissance industrielle et commerciale. Son économie est diversifiée et son poids économique dans le commerce international n'est pas négligeable. En conséquence, la Suisse ne peut être comparée à ces micro États convertis en place financière « artificielle » (Guex 2002b). Lorsqu'il s'agit de décider d'appliquer des sanctions ou non, le calcul varie selon le niveau de diversité et le degré de symétrie des relations qu'un État entretient avec le pays dont il recherche la coopération. La Suisse et les autres pays membres de l'OCDE ont aussi profité de l'avantage que leur confère leur appartenance aux institutions de l'OCDE, en particulier de leur pouvoir de veto.

La capacité à résister aux pressions ne dépend pas que de la puissance vis-à-vis de l'extérieur, mais aussi de la force à l'intérieur. Les pays cibles des pressions sont plus ou moins confrontés à de fortes résistances domestiques. Le poids du secteur financier est considérable à la fois pour l'économie de la Suisse (voir le chapitre de mise en perspective) et pour celles des pays désignés sur la liste des paradis fiscaux, qui vivent (voire survivent) de l'industrie financière et du tourisme. À la fois les acteurs domestiques suisses et ceux des paradis

fiscaux désignés sur la liste de l'OCDE ont donc fortement intérêt à résister aux pressions internationales. Cependant, l'influence des acteurs domestiques est fonction des canaux d'expression dont ils jouissent, c'est-à-dire de leurs opportunités institutionnelles et de leur pouvoir de veto. Dans le cas suisse, les instruments de la démocratie directe offrent à de nombreux groupes d'intérêts un pouvoir de veto sur les décisions politiques et minent la capacité des autorités suisses à imposer certaines politiques publiques, notamment certains accords internationaux.<sup>325</sup> Les acteurs domestiques suisses se sont montrés très largement hostiles aux projets fiscaux de l'OCDE.<sup>326</sup> C'est en particulier le cas de l'ASB, qui a considéré que les travaux de l'OCDE étaient orientés politiquement.<sup>327</sup>

Ainsi, l'absence d'États membres sur la liste des paradis fiscaux et le timide compromis sur l'échange de renseignements en cas de fraude fiscale sont le produit de l'effet combiné des institutions et du pouvoir. Les institutions de l'OCDE ne contribuent pas à résoudre les problèmes distributifs, soit l'absence d'intérêts mutuels en faveur de la coopération. Les intérêts et le pouvoir éclairent quant à eux sur la solution coopérative retenue. Les préférences américaines n'étaient pas assez intenses pour résoudre le problème de crédibilité inhérent à tout projet d'imposition de la coopération. À l'inverse, les préférences des pays cibles des pressions étaient très intenses. Le pouvoir vis-à-vis de l'extérieur, l'appartenance aux institutions de l'OCDE et la force à l'intérieur sont les facteurs de différenciation de la capacité de résistance de la Suisse et de celle des paradis fiscaux désignés sur la liste de l'OCDE. Sous l'effet de ces facteurs, les critiques se sont concentrées sur des micro États, dont l'importance dans la finance internationale va croissante, mais qui sont relativement isolés sur la scène internationale et dont le poids politique et économique est négligeable.<sup>328</sup>

---

<sup>325</sup> Voir notamment le cas de l'Espace Economique Européen, rejeté en votation populaire en décembre 1992.

<sup>326</sup> Parce que les discussions sur les projets fiscaux de l'OCDE n'ont pas fait l'objet d'une procédure de consultation formelle, contrairement aux négociations entre la Suisse et l'UE sur la fiscalité de l'épargne, les acteurs domestiques suisses se sont moins prononcés sur les travaux de l'OCDE.

<sup>327</sup> Schweizer Banken kritisieren OECD, *Neue Zürcher Zeitung* 18.9.2003: online.

<sup>328</sup> Voir la déclaration d'ouverture du ministre du tourisme des Iles Caïmans, William McKeeva Bush, à l'occasion de la réunion du forum mondial sur la taxation tenue aux Iles Caïmans du 28 octobre au 1<sup>er</sup> novembre 2002 : Our objective is « to ensure that the current disparity which exists in regard to the onerous burdens sought to be placed on our shoulders and the less onerous burdens which are advocated for many of our more geopolitically powerful competitors is not increased ».

## *La diffusion des standards de l'OCDE*

Depuis 1998 déjà, l'OCDE projetait de ne pas limiter ses travaux aux États membres, mais de s'intéresser également aux territoires dépendants des pays membres et aux pays non-membres de l'OCDE. Le rapport 1998 souligne la nécessité d'intensifier la coopération internationale face à la concurrence fiscale dommageable et insiste sur une application aussi large que possible des recommandations de l'OCDE en la matière (OCDE 1998 : 3). En effet, l'OCDE et son Comité des affaires fiscales en particulier n'ignorent pas les problèmes d'action collective inhérents à tout projet de lutte contre l'évasion fiscale : « ce ne sont pas les mesures prises par un seul pays, quel qu'il soit, qui peuvent suffire à éliminer (les pratiques fiscales dommageables) ... (d'autant plus qu') un pays n'a pas forcément intérêt à prendre seul l'initiative contre les pratiques fiscales dommageables si, ce faisant, il aboutit à une situation pire que s'il n'était pas intervenu du tout. ... (car) l'activité visée peut simplement se déplacer vers un autre lieu. ... Ainsi, les initiatives individuelles ne résolvent pas le problème : elles ne font que le déplacer » (OCDE 1998 : 58).<sup>329</sup>

Lors de la phase d'adoption politique, l'ensemble des juridictions membres de l'OCDE ont échappé au label de paradis fiscal. Par conséquent, le volet des travaux de l'OCDE concernant les paradis fiscaux soulève exclusivement un problème de diffusion des standards minimaux que l'OCDE et ses pays membres aimeraient voir respectés en la matière. Après le pique médiatique atteint lors du premier semestre de l'année 2000 grâce à la technique des listes dénonciatrices, l'OCDE s'est donc attelée au délicat exercice de persuasion des territoires considérés comme paradis fiscaux de s'aligner sur les standards fixés par l'organisation.

Cette démarche a été peu appréciée par les pays dénoncés sur la liste des paradis fiscaux. Et pour cause, les concessions qui leur sont demandées concernent l'échange

---

<sup>329</sup> Cette idée de diffusion politique se manifeste dans la recommandation 19 du rapport 1998 qui stipule qu'afin d'empêcher les pratiques fiscales dommageables de se multiplier, les pays non membres devraient être associés aux travaux de l'OCDE (OCDE 1998 : 66).

d'informations sur demande en matière fiscale, qu'il s'agisse de fraude ou de simple évasion fiscale, sans double incrimination (OCDE 2001 : 12). La non-punissabilité dans la réglementation législative domestique de l'acte incriminé ne pourra ainsi être opposée à une demande d'entraide administrative ou judiciaire.<sup>330</sup> Ce que demande l'OCDE aux pays désignés sur la liste des paradis fiscaux va donc plus loin que ce que les États membres de l'organisation ont entre eux. Les adaptations exigées des paradis fiscaux sont notamment plus contraignantes que les propositions formulées dans le cadre des travaux sur l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales ; c'est-à-dire que les pays membres de l'OCDE n'arrivent pas entre eux aux standards qu'ils cherchent pourtant à imposer aux autres !

Cette inconsistance a été dénoncée par les pays désignés sur la liste des paradis fiscaux de l'OCDE, qui se sont plaints des inégalités de traitement entre pays membres de l'OCDE et pays tiers. « There is no level playing field because we are asked to do what their own members are not doing... Without a level playing field, it is us who will suffer from harmful tax competition ». <sup>331</sup> « We would be asked to sign up without knowing whether these same definitions and applications would be accorded to the OECD countries that are our competitors in financial services, and whether we would have a right to ascertain that they are complying with the same rules that are being required of us ». <sup>332</sup> Le représentant de l'OCDE, le Secrétaire général adjoint Seiichi Kondo, reconnaîtra lui-même que les efforts de persuasion exercés sur les paradis fiscaux auraient été plus aisés si la Suisse et le Luxembourg avaient signé l'accord. <sup>333</sup>

---

<sup>330</sup> « Les renseignements devraient être fournis sans exiger que l'acte faisant l'objet d'une enquête constitue une infraction pénale selon la loi de la juridiction requise s'il était commis dans cette juridiction » (OCDE 2001 : 12). L'OCDE reconnaît néanmoins le principe de spécificité qui stipule que « les renseignements obtenus et fournis ne seront utilisés qu'aux fins pour lesquelles ils ont été demandés » (OCDE 2001 : 12). A noter également que les demandes d'informations devront être fondées sur une suspicion sérieuse afin d'éviter les *fishing expeditions*. Voir le modèle de convention de l'OCDE sur l'échange de renseignements en matière fiscale, disponible à l'adresse [www.oecd.org/EN/document/O,,EN-document-22-nodirectorate-no-12-28532-22,00.html](http://www.oecd.org/EN/document/O,,EN-document-22-nodirectorate-no-12-28532-22,00.html).

<sup>331</sup> William Allen, ministre des finances des Bahamas. OECD Tax Competition: Caribbean Nations Demand 'Level Playing Field', *Financial Times* 21.11.2001: 5.

<sup>332</sup> Ronald Sanders, chef négociateur pour les questions fiscales d'Antigua. OECD Tax Competition: Caribbean Nations Demand 'Level Playing Field', *Financial Times* 21.11.2001: 5.

<sup>333</sup> Caribbean Offshore Sector on Agenda, *Financial Times* 8.01.2002: 6.

Pourtant, l'initiative de l'OCDE de diffusion de ses standards aux paradis fiscaux a été un succès. Avant même la publication du rapport 2000 et la parution de la liste des paradis fiscaux, six juridictions – les Bermudes, les Iles Caïmans, Chypre, Malte, les Iles Maurice et Saint Marin – se sont engagées à coopérer avec l'OCDE et ont signé une lettre d'engagement promettant une transparence et un échange effectif de renseignements. À la suite de la parution du rapport, ces six pays précurseurs ont été progressivement suivis par d'autres, à savoir Aruba, Bahreïn, l'Ile de Man, les Antilles Néerlandaises et les Seychelles (OCDE 2001 : 9). À l'approche de la fin du délai imparti, le mouvement s'est accéléré. Entre la parution du second rapport d'étape sur la concurrence fiscale dommageable en juin 2001 et la fin du délai imparti en avril 2002,<sup>334</sup> vingt nouvelles juridictions ont accepté de signer des lettres d'engagement, ce qui élève à trente et un le nombre de paradis fiscaux s'étant engagés à adopter les standards de l'OCDE.<sup>335</sup> À la fin du délai imparti, seuls Andorre, le Liechtenstein, le Libéria, Monaco, les Iles Marshall, Nauru et Vanuatu se refusaient encore à s'engager à améliorer la transparence de leur système fiscal et réglementaire et à mettre en place un mécanisme d'échange de renseignements à des fins fiscales avec les pays de l'OCDE d'ici au 31 décembre 2005. Depuis, Vanuatu (mai 2003), puis Nauru (décembre 2003), se sont à leur tour alignés. En mars 2004, il n'y avait plus que cinq pays figurant sur la liste des paradis fiscaux non coopératifs : Andorre, le Liechtenstein, le Libéria, Monaco et les Iles Marshall (voir annexes 2 et 3).

À l'instar de ce qui était prévu pour les engagements pris par les États membres au chapitre de l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales, la mise en œuvre des engagements contractés par les paradis fiscaux dans le cadre des travaux sur la concurrence fiscale dommageable s'est faite sur la base d'accords bilatéraux. Les accords bilatéraux que les États-Unis ont signé depuis avec certains paradis fiscaux vont très loin : les

---

<sup>334</sup> Le délai accordé à ces juridictions pour s'engager à abolir leurs pratiques dommageables a été prolongé de février à avril 2002. Le délai d'élaboration d'un plan de mise en œuvre a quant à lui été allongé de six mois (douze mois au lieu de six à compter de la date de l'adoption de l'engagement) (OCDE 2001 : 11).

<sup>335</sup> Les lettres d'engagements sont disponibles sur le site de l'OCDE à l'adresse [www.oecd.org/EN/document/O,,EN-document-103-nodirectorate-no-9-4393-22.00.html](http://www.oecd.org/EN/document/O,,EN-document-103-nodirectorate-no-9-4393-22.00.html).

informations sont échangées sur demande d'une des parties contractantes, pour tout motif fiscal et, surtout, sans besoin de respecter le principe de double incrimination.<sup>336</sup>

Comment expliquer le succès de l'OCDE à imposer ses standards aux pays tiers ? A-t-elle invoqué les bons arguments (propositions partagées et traçables analytiquement), qui ont su convaincre les paradis fiscaux de la légitimité de sa requête, ou a-t-elle profité des conditions nécessaires à l'imposition de la coopération ? Comment expliquer la coopération particulière retenue : avantage à celui qui est le moins en faveur de la coopération, à celui qui a le moins avantage à la coopération, au pouvoir hégémonique ou à l'État dont les contraintes domestiques sont les plus fortes (pouvoir, force, intensité ou positionnement des préférences) ?

### ***La crédibilité des pressions de l'OCDE***

La principale tactique utilisée par l'OCDE pour diffuser ses standards aux paradis fiscaux est la stratégie dite du « *naming and shaming* », qui signifie littéralement dénoncer pour humilier (liste dénonciatrice ou accusatrice). Cette méthode a été imposée par les pays du G7. Certains soulignent cependant que Jeffrey Owens, directeur du Centre de politique et d'administration fiscales, n'est pas étranger non plus à l'adoption par l'OCDE de cet instrument. Elle a également été employée par le GAFI et le FSF. Elle représente une mise à l'index des pays non-coopératifs et la perspective d'être soumis à des pressions croissantes, voire à des sanctions. Cette stratégie est de plus en plus fréquemment employée, à l'intérieur des États et entre États, et mérite qu'on se penche sur son fonctionnement et ses effets.

Cette stratégie est supposée avoir des effets en amont et en aval, soit avant et après la publication des listes dénonciatrices. En amont, l'accusation publique et médiatisée d'un État l'inciterait à modifier ses législations et ses pratiques, car la réputation compte. En effet, une présence sur la liste peut engendrer des coûts pour les juridictions épinglées : rien n'est plus dissuasif pour des clients recherchant la confidentialité que les projecteurs des institutions

---

<sup>336</sup> Ces traités fiscaux bilatéraux sont disponibles sur le site du Département du Trésor américain, [www.ustreas.gov](http://www.ustreas.gov). Voir les articles 5, alinéa 1, des traités bilatéraux en matière d'échange d'informations.

internationales braqués sur ces paradis attractifs précisément pour leur discrétion.<sup>337</sup> La stabilité et la prévisibilité de l'ordre juridique sont des facteurs importants dans les décisions d'investissement. La liste représente donc en soi un mécanisme de sanction, car elle provoque des dégâts en termes d'image. Afin que la stratégie déploie tous ses effets, l'OCDE a offert aux juridictions remplissant les critères de paradis fiscal d'échapper au jugement d'une présence sur la liste en prenant publiquement un engagement politique préalable au plus haut niveau de mettre fin à leurs pratiques fiscales dommageables. Cinq juridictions ont profité de cette possibilité et se sont engagées à modifier leurs législations avant même la publication de la liste de juin 2000 (voir annexe 3). Le cas un peu cocasse de Nauru illustre les torts que subissent les juridictions figurant sur une liste dénonciatrice. Suite à l'inclusion de son pays sur la liste du GAFI, le Président de Nauru a fait parvenir une lettre aux États-Unis leur réclamant des dommages et intérêts d'un montant de 10 millions de dollars afin d'être indemnisé pour la mauvaise publicité qui a été infligée à son pays (Wechsler 2001) ! Les autorités de Nauru ont visiblement mal interprété les rapports de force et la crédibilité des pressions internationales. À partir de décembre 2001, Nauru a fait l'objet de mesures de rétorsion.

Pour ceux sur lesquels les listes accusatrices n'auraient pas exercé l'effet escompté en amont, l'OCDE prévoit en aval des mesures défensives. C'est à ce niveau que le dispositif souffre de ses principales faiblesses, car il est confronté à un problème de crédibilité. Faute de consensus entre États membres, les sanctions envisagées ne sont pas clairement explicitées. De plus, l'application des éventuelles sanctions revient aux États membres (principe des pressions par les pairs ou pressions mutuelles). Depuis le rapport 2001, sous l'impulsion de l'administration américaine, l'adoption de mesures défensives relève de la libre appréciation de chaque pays. Et chaque pays est également libre de les proportionner et de les hiérarchiser selon le degré auquel la pratique considérée est susceptible d'être dommageable (OCDE 2001 : 14). Or, l'application des sanctions implique des coûts. Qui plus est, les États membres sont incités à la prudence dans la mesure où ceux qui décident et appliquent la

---

<sup>337</sup> A cette égard, plusieurs banquiers suisses nous ont parlé des craintes que la médiatisation du secret bancaire suisse suscitaient auprès de leur clientèle et de l'énergie qu'ils devaient déployer afin de les rassurer.

sanction aujourd'hui pourraient être d'éventuels candidats à la sanction demain. Enfin, ceux qui souffrent de l'évasion fiscale (les autorités fiscales) et ceux chargés de décider d'éventuelles sanctions (les affaires étrangères) n'ont pas forcément les mêmes intérêts. Les affaires étrangères sont probablement beaucoup moins pressées de mettre le thème de l'évasion fiscale au sommet de leur priorité et de ruiner ainsi certaines relations diplomatiques.

En conséquence, le dispositif souffre d'un problème de crédibilité. En effet, aucun doute ne doit planer sur l'intention de l'OCDE et de ses pays membres de prendre effectivement des mesures contre les pays non coopératifs : au cas contraire, une présence sur la liste n'est en mesure d'inquiéter ni les autorités des paradis fiscaux, ni leurs instituts financiers et leurs clients. Cette carence de crédibilité des institutions de l'OCDE ne peut être comblée que par une hégémonie bienveillante ou coercitive, dont les bénéfices surpassent les coûts de l'application des sanctions. C'est ainsi l'attitude des États-Unis qui est déterminante pour le succès de l'implémentation et de la diffusion des standards de l'OCDE.

### ***La crédibilité des pressions américaines***

Dès le début de la présidence républicaine, les pronostiques d'une perte d'intérêt, voire d'une certaine hostilité de la nouvelle administration de George W. Bush vis-à-vis des projets fiscaux de l'OCDE, semblait se confirmer. À l'occasion de ses deux premières rencontres avec ses partenaires du G7 en février et en avril 2001, le nouveau secrétaire au Trésor, Paul O'Neill, a tempéré le soutien américain dont bénéficiaient les initiatives de l'OCDE et du GAFI en affirmant qu'elles devaient dorénavant faire l'objet d'un re-examen. Dans les colonnes du *Financial Times*, il a souligné l'antipathie américaine par rapport au projet de l'OCDE sur la concurrence fiscale dommageable aux motifs que la concurrence fiscale est saine, car elle incite aux baisses d'impôt et à un État modeste, et que les États sont souverains en matière fiscale. « In its current form, the project is too broad and it is not in line with (American) administration's tax and economic priorities ».<sup>338</sup> De nombreux

---

<sup>338</sup> US Move Jeopardises Tax Haven Reform, *Financial Times* 11.05.2001 : 14.



dirigeants et banquiers des places financières dans le collimateur de l'OCDE se sont réjouis de l'arrivée des Républicains au pouvoir à la Maison blanche.

Peu après, cependant, il s'avéra que ce prétendu retournement de position n'était qu'un leurre. La prise de position des États-Unis en faveur de la compétition fiscale n'allait pas conduire les États-Unis à rejoindre le camp des pays à secret bancaire. Car s'ils rejettent toute idée d'harmoniser la fiscalité entre les territoires où les impôts sont élevés et ceux où ils sont bas ou nuls, « le projet de l'OCDE (demeure néanmoins) très utile pour trouver et échanger des informations permettant à chaque pays de faire respecter ses lois fiscales et pour agir contre les politiques qui facilitent l'évasion fiscale des citoyens ».<sup>339</sup> Du fait de l'extraterritorialité de leur fiscalité, les autorités fiscales américaines sont en effet confrontées à un problème récurrent d'application de leur législation ; difficulté exacerbée par la multiplication des paradis fiscaux offshore. « I just want to be able to collect taxes from US taxpayers », enjoint Paul O'Neill.<sup>340</sup> Pour ce faire, le fisc américain – l'IRS – veut pouvoir obtenir toute l'information qu'il désire. En conséquence, si la compétition fiscale est considérée comme une bonne chose, l'évasion fiscale constitue un problème distinct, et dans ce cas, les États-Unis soutiennent l'échange d'informations.<sup>341</sup>

Le volet des travaux de l'OCDE visant à accroître la transparence et l'échange d'informations entre places financières bénéficie donc du soutien des États-Unis, car la position américaine sur la concurrence fiscale dommageable n'est pas marquée par un désintérêt croissant, mais plutôt par des préférences qui prennent de plus en plus la forme de celles de la Grande-Bretagne. Les États-Unis sont toujours davantage en faveur de la transparence et de l'échange d'informations sur demande et de manière grandissante des adversaires d'une harmonisation fiscale et de l'impôt à la source. Ainsi, la nouvelle philosophie américaine en matière de lutte contre l'évasion fiscale a paradoxalement encore accentué les pressions en faveur de l'échange d'informations.

---

<sup>339</sup> John Taylor, sous-secrétaire américain au Trésor. Les États-Unis soutiennent l'échange d'informations et isolent la Suisse, *Le Temps* 14.06.2001 : 29.

<sup>340</sup> US Pledges to Agree Pact on Sharing Data with Tax Havens, *Financial Times* 19.07.2001 : 1.

<sup>341</sup> Glenn Hubbard, conseiller économique de George W. Bush. Les États-Unis ne renoncent pas à la lutte contre l'évasion fiscale, *Le Temps* 18.05.2001 : 23.

Certaines prises de position de la nouvelle administration républicaine sur des aspects techniques des travaux de l'OCDE confirment cette évolution. Sous pressions américaines, le statut du critère fiscal pour l'identification des paradis fiscaux a été précisé. En effet, le rapport 1998 était contradictoire sur cette question et mentionnait que l'absence ou la faiblesse de l'imposition, conjuguée à une situation dans laquelle la juridiction constitue ou est perçue comme constituant un lieu où les non-résidents peuvent échapper à l'impôt dans leur pays de résidence, peuvent être suffisants pour signaler qu'il s'agit d'un paradis fiscal (OCDE 1998 : 23 et 25). Ce critère réputationnel a été fortement critiqué par certaines délégations, en particulier par le Luxembourg.<sup>342</sup> La philosophie de la nouvelle administration républicaine, pro-compétition fiscale et anti-harmonisation fiscale, va permettre de lever l'incertitude autour du critère fiscal, dont le statut est précisé dans le rapport 2001 : « le critère de fiscalité nulle ou minime n'est pas suffisant en soi pour déterminer l'existence d'un paradis fiscal » (OCDE 2001 : 7, souligné dans le texte).

Sous l'administration républicaine, les États-Unis ont également donné aux travaux de l'OCDE une direction qui leur permet d'élaborer des solutions sur mesure. Ainsi, sous l'insistance américaine et conformément aux vœux des paradis fiscaux, la condition selon laquelle les entreprises étrangères doivent exercer une activité réelle sur le territoire (*ring fencing*) a été abandonnée (OCDE 2001). La volonté de préserver certaines de leurs propres conditions fiscales favorables, tel que le régime des trust de l'État du Delaware, n'est probablement pas étrangère au coup de pouce que les Américains ont offert aux paradis fiscaux.

Toujours sous impulsion américaine, les travaux de l'OCDE et surtout leur concrétisation ont davantage épousé une approche bilatérale, au détriment du multilatéralisme. Les États-Unis ont en effet des intérêts spécifiques à défendre et ne sont pas des partisans absolus et catégoriques de l'échange de renseignements. En particulier, certaines banques régionales de Floride et du Texas se sont spécialisées depuis les années 80 dans la gestion des capitaux fuyant l'Amérique latine et n'ont rien à gagner à l'échange de renseignements avec les pays d'origine de leur clientèle. Le cas des *Foreign Sales Corporation* (FSC), pour lesquelles les

---

<sup>342</sup> Voir la déclaration de la délégation luxembourgeoise (OCDE 1998).

États-Unis risquent d'être soumis à des droits de douane punitifs de l'ordre de 4 milliards de dollars, atteste que les États-Unis pratiquent aussi certaines formes de dumping fiscal. La concrétisation strictement bilatérale de l'accord multilatéral de l'OCDE (il est stipulé qu'une partie ne sera liée que vis-à-vis des pays avec lesquels un accord bilatéral aura été conclu) autorise les États-Unis à élaborer des solutions au cas par cas, selon leurs intérêts.

Enfin, l'affaiblissement des mécanismes de sanction de l'OCDE, dont les États-Unis sont à l'origine, n'est pas innocent non plus. L'aggravation des problèmes d'action collective et de crédibilité issue de la marge de manœuvre importante accordée aux États membres dans l'adoption et l'application des mesures défensives (OCDE 2001 : 14) a désarmé l'OCDE. La puissance hégémonique s'assure ainsi le contrôle du processus et la garantie qu'il ne vient pas menacer ses propres intérêts.

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 contre le World Trade Centre à New York et le Pentagone à Washington n'ont fait que renforcer la détermination et la crédibilité des États-Unis. Sur le front domestique, ils ont contribué à altérer les rapports de force. Les milieux bancaires américaines ont dû mettre certaines de leurs revendications en sourdine et ont été forcés à un repli stratégique : « Wrong Time to Be Tough with Rulemakers ! ». <sup>343</sup> Certaines réglementations, inacceptables en d'autres circonstances, ont pu s'imposer ; en particulier les règles du Patriot Act, qui requièrent l'identification du client au moment de l'ouverture d'un compte (*know your customer*) et la transmission des informations en cas de suspicion. <sup>344</sup> Un avocat proche des milieux bancaires témoigne de leur incapacité à s'opposer aux nouvelles prescriptions du Patriot Act : « How could you oppose the USA Patriot Act ? ». <sup>345</sup> Les attentats du 11 septembre ont accru la capacité des États-Unis à imposer leurs vues en matière de régulation des marchés financiers en levant tout doute sur leur ordre de priorité et leurs intentions d'adopter d'éventuelles contre-mesures. Le problème de crédibilité

---

<sup>343</sup> Wrong Time to Be Tough with Rulemakers, *American Banker* 13.12.2002: online.

<sup>344</sup> Regulatory Ball Game's New Rules, *American Banker* 6.9.2002: online. Patriot Act Puts Financial Firms on a Tightrope, *American Banker* 23.04.2002: online.

<sup>345</sup> Gilbert T. Schwartz, avocat à Washington. Regulatory Ball Game's New Rules, *American Banker* 6.9.2002: online.

des États-Unis est atténué par l'affaiblissement des acteurs domestiques opposés aux mesures de régulation des marchés financiers.

Les États-Unis étaient crédibles, car leurs préférences, de plus en plus marquées en faveur de la transparence fiscale, se sont intensifiées et parce que les acteurs domestiques opposés aux mesures de régulation de la finance globale ont été affaiblis.

### ***La crédibilité de la résistance des paradis fiscaux***

Divers facteurs ont affaibli les capacités de résistance des paradis fiscaux désignés sur la liste de l'OCDE. Premièrement, le cadre institutionnel au sein duquel les discussions entre les experts fiscaux de l'OCDE et les paradis fiscaux ont pris place n'étaient pas à l'avantage des paradis fiscaux. Ces derniers ont tenté de modifier ce cadre institutionnel et ont appelé à la création d'un forum de négociation global et multilatéral. En d'autres termes, ils souhaitaient ne pas avoir à travailler directement avec les experts techniques de l'OCDE et privilégiaient une discussion dans un forum tel que celui de l'Assemblée générale de l'ONU, où le vote des places financières sous-réglementées auraient pu leur permettre de l'emporter (Wechsler 2001). Cette tentative d'altérer le cadre institutionnel des négociations a échoué. L'OCDE a su imposer son arène et les discussions se sont déroulées entre l'organisation et les juridictions offensantes, dans le cadre du forum mondial de l'OCDE sur la fiscalité, et non pas dans un forum plus large.<sup>346</sup> Ce type d'institutionnalisation est dominé par les intérêts particuliers et les exigences de la situation spécifique (Ruggie 1993 : 14). En conséquence, il accentue les inégalités dans la distribution du pouvoir et la logique de la loi du plus fort. Non seulement les paradis fiscaux sont désavantagés parce que l'OCDE cherche à leur imposer ses exigences une fois que les processus de mise sur agenda, de structuration de l'enjeu (*framing*) et de sélection de la solution sont achevés, mais encore le rapport de force très déséquilibré entre les pays de l'OCDE et les paradis fiscaux (une partie, l'OCDE, domine très nettement

---

<sup>346</sup> Caribbean Governments Seek Global Forum on Tax Haven Issue, *Financial Times* 27.2.2001: 8. Tax Haven Plan Agreed, *Financial Times* 10.1.2001: 13.

l'autre, le groupe des paradis fiscaux)<sup>347</sup> n'est pas contrarié par le type d'institutionnalisation des relations qu'ils entretiennent. À noter que l'arrangement institutionnel retenu est autant une cause qu'une conséquence du rapport de force déséquilibré.

Deuxièmement, un effet d'entraînement ou de dominos a progressivement diminué la capacité de résistance des paradis fiscaux. Avec l'augmentation du nombre de pays ayant contracté des engagements en faveur de l'échange de renseignements en matière fiscale, l'intensité des pressions exercées sur les juridictions restantes s'est accentuée et le coût du refus s'est alourdi : « The more jurisdictions that sign up, the more pressure will be put on the remaining ones ».<sup>348</sup>

Ces divers facteurs ont créé un rapport de force peu propice pour les paradis fiscaux. La détermination et la crédibilité américaines ont porté leurs fruits. Non seulement les paradis fiscaux se sont engagés envers l'OCDE à d'avantage de transparence et à un échange effectif de renseignements dans le domaine fiscal, mais encore les accords bilatéraux que certains d'entre eux ont signé avec les États-Unis dans le cadre de la concrétisation de ces engagements vont très loin, puisqu'ils prévoient l'échange d'informations sur demande d'une des parties contractantes, pour tout motif fiscal et surtout sans besoin de respecter le principe de double incrimination.<sup>349</sup> Dans ces circonstances, certains paradis fiscaux ont été amenés à outrepasser les concessions acceptables du point de vue domestique. Les électeurs caïmans ont par exemple durement sanctionné leurs leaders politiques pour avoir accepté d'adapter leur législation sur le secret bancaire face aux pressions internationales. Seul un représentant de l'équipe chargée de négocier avec les instances internationales a été réélu, ce qui atteste que le gouvernement a dû aller plus loin que ce que ses contraintes domestiques

---

<sup>347</sup> Les pays désignés sur la liste des paradis fiscaux ont conjugué leurs efforts et sont rassemblés au sein de l'ITIO (*International Trade and Investment Organisation*).

<sup>348</sup> Propos tenus par Seiichi Kondo, Secrétaire général adjoint de l'OCDE. OCDE Steps Up Tax Haven Drive, *Financial Times* 19.3.2001: 6.

<sup>349</sup> Voir les articles 5, alinéa 1, des traités bilatéraux en matière d'échange d'informations. Le Trésor américain a négocié des traités bilatéraux en matière d'échange d'informations avec les Iles Caïmans (novembre 2001), Antigua et la Barbade (décembre 2001), les Bahamas (janvier 2002), les Iles Vierges Britanniques (avril 2002), les Antilles néerlandaises (avril 2002), Guernesey (septembre 2002), l'Ile de Man (octobre 2002) et Jersey (novembre 2002). Ces traités fiscaux bilatéraux sont disponibles sur le site du Département américain du Trésor, [www.ustreas.gov](http://www.ustreas.gov).

n'autorisaient.<sup>350</sup> Le dépassement des contraintes domestiques de certains paradis fiscaux montre à quel point la négociation et la coopération sont aussi affaires de coercition, et non pas uniquement issues de la réalisation de gains mutuels. Le pouvoir et la coercition jouent un rôle essentiel.

## ***Conclusion préliminaire***

### *Récapitulation des principaux résultats et présentation des enseignements à en tirer*

L'étude des travaux de l'OCDE sur la concurrence fiscale dommageable et l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales permet de tirer diverses conclusions. En matière de mise sur agenda, l'analyse a montré que c'est une action concertée et planifiée du G7 qui est à l'origine de la mise sur l'agenda de l'OCDE des thématiques de la concurrence fiscale dommageable et de l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales. L'hypothèse concurrente d'une mise sur agenda par le Comité des affaires fiscales et le Centre de politique et d'administration fiscales ne tient pas, car leurs ressources institutionnelles étaient limitées, la situation initiale n'était pas marquée par une forte incertitude des décideurs politiques quant à leurs intérêts et préférences et l'entrepreneur politique était intéressé à la mise sur agenda de ces thématiques depuis les années 70 déjà. Le rôle du G7 a été confirmé par le témoignage d'un haut représentant de l'administration américaine, William F. Wechsler. Les pays du G7 étaient inquiétés par les dangers croissants d'une finance globalisée et sous-régulée et les conséquences nocives de la prolifération de paradis fiscaux et centres offshore dépourvus de régulation et de mesures prudentielles. Ils cherchaient aussi à préserver leur substrat fiscal et/ou à protéger les

---

<sup>350</sup> In Brief : Cayman Voters Defeat Bank Law Reformers, *American Banker* 13.11.2000 : online.

positions concurrentielles de leurs places financières. Dans ce contexte, le G7 a imposé son agenda, choisi l'approche (les listes dénonciatrices) et le timing (le premier semestre 2000) et sélectionné les institutions internationales chargées de la mission (le GAFI, le FSF et l'OCDE). L'analyse de la phase de mise sur agenda confirme l'hypothèse réaliste, car ce sont les intérêts et les préférences des pays les plus puissants qui expliquent l'ascension sur l'agenda de l'OCDE des thématiques de la concurrence fiscale dommageable et de l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales. Elle ne permet par contre pas d'exclure entièrement une explication cognitiviste, car, s'il a été démontré qu'un entrepreneur politique déterminé ne représente pas une condition suffisante à l'initiation politique, il pourrait s'agir d'une condition nécessaire, selon que la mise sur agenda puisse se faire avec ou sans son consentement (ce que nos résultats ne permettent pas de déterminer).

L'ordre de mission du G7 a donné l'impulsion nécessaire aux projets fiscaux de l'OCDE. La manière dont les enjeux de la concurrence fiscale dommageable et de l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires ont été structurés (la phase du *framing*) n'était pas à l'avantage des pays à secret bancaire. Le champ d'investigation des travaux sur la concurrence fiscale dommageable s'est réduit aux activités financières et seule la solution de l'échange de renseignements a été retenue. Quant aux travaux sur l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales, la solution vers laquelle les discussions préparatoires se dirigeaient était la levée du secret bancaire pour tout motif fiscal, sur la base de l'assistance administrative. L'analyse a montré que ce *framing*, qui s'est fait au dépens des petits pays à secret bancaire, est le produit de la configuration des intérêts et des préférences des pays les plus puissants, à savoir ceux du G7. La situation interactionnelle était marquée par des préférences de la forme d'un jeu de coordination pour les perdants de la compétition fiscale (peu importe l'option retenue, un accord est meilleur que le statu quo) ; tandis que celles de la Grande-Bretagne et des États-Unis avaient la forme d'un jeu de collaboration (le statu quo offre une utilité supérieure à certaines options correspondant à un accord, mais pas à toutes). L'échange d'informations est l'option sur laquelle ces pays se retrouvent. Seul l'enjeu des conséquences nocives de la pratique du

secret bancaire de certains pays, au poids politique relativement plus faible, était susceptible de réunir un consensus entre les pays du G7. Du point de vue théorique, la compréhension de la phase du *framing* correspond aux attentes du paradigme réaliste, car la structuration de l'enjeu est le résultat des intérêts et des préférences des États les plus puissants et des solutions vers lesquelles ils convergent. À l'instar des conclusions de la phase d'initiation politique, l'analyse du *framing* a montré que la bienveillance d'un entrepreneur politique n'est pas une condition suffisante, mais n'a pu déterminer s'il s'agissait d'une condition nécessaire ou non.

Le paroxysme du premier semestre de l'année 2000, orchestré par le G7, a cependant accouché d'une souris. Aucun pays membres de l'OCDE ne figure sur la liste des paradis fiscaux et le projet d'améliorer l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales débouche sur une solution correspondant au plus petit dénominateur commun entre États membres, soit l'obligation d'identifier tout détenteur de comptes en banque et l'échange d'informations dans les cas de fraude fiscale. L'analyse montre que ce résultat n'est ni l'effet d'une bonne argumentation, ni le produit des voies institutionnelles disponibles. Le fonctionnement des institutions de l'OCDE institue la prédominance du Conseil des ministres, soit des États membres, et promeut le pouvoir hégémonique. La Suisse et les autres pays membres de l'OCDE à secret bancaire ont profité d'une conjonction de facteurs : du droit de veto que la règle de l'unanimité leur confère ; des incertitudes liées aux élections présidentielles américaines, qui ont notamment altéré la perception de la détermination et de la crédibilité des autorités américaines ; de leur puissance relative et de la force de leurs contraintes domestiques. L'analyse a ainsi confirmé l'hypothèse institutionnaliste réaliste et montré que le pouvoir par rapport aux partenaires de négociation, la force vis-à-vis des acteurs domestiques, la direction et l'intensité des préférences sont des éléments importants pour comprendre le résultat de la négociation. Relevons que l'analyse a aussi permis d'apporter certains bémols aux relations supposées entre ces variables. L'hypothèse du plus petit dénominateur commun pronostique l'échec des tentatives de coopération lorsque l'unanimité prévaut et qu'au moins un acteur est opposé à la coopération. Pourtant, si



l'ampleur de la coopération a certes été restreinte, personne n'a usé de son droit de veto et un accord a été obtenu. L'hypothèse du différentiel des coûts d'opportunités de la non-coopération offre un avantage au moins enthousiaste. Nous avons montré qu'au contraire, les préférences intenses confèrent un avantage à ceux qui cherchent à imposer la coopération ou à ceux qui cherchent à y résister. La relation est donc inversée par rapport aux attentes de l'hypothèse. L'hypothèse de la stabilité hégémonique est confirmée puisque les relations de pouvoir jouent un rôle central. Cependant, cette hypothèse a été enrichie par la compréhension des variables et des circonstances affectant la capacité de l'acteur hégémonique à obtenir des solutions conformes à ses intérêts. Sa crédibilité et la perception de sa crédibilité jouent un rôle essentiel. Enfin, l'hypothèse du jeu à deux niveaux a aussi été confirmée : la sévérité des contraintes domestiques affectent les coûts de la coercition et ceux de la résistance aux pressions.

Après le pique médiatique atteint lors du premier semestre de l'année 2000 grâce à la technique des listes dénonciatrices, le processus de diffusion politique, c'est-à-dire d'imposition des standards de l'OCDE aux pays désignés sur la liste des paradis fiscaux, a commencé. Malgré le caractère délicat de cet exercice – l'OCDE demandait aux paradis fiscaux d'adopter des standards plus exigeants que ceux que les États membres se sont fixés à eux-mêmes – la démarche a été un succès puisque trente-trois des trente-huit juridictions incluses sur la liste des paradis fiscaux ont accepté le principe de l'échange de renseignements en matière fiscale. Dans ce cas aussi, les spécificités institutionnelles de l'OCDE ont rendu l'organisation et ses initiatives très dépendantes du leadership américain. Divers facteurs ont contribué à la crédibilité des pressions américaines. Premièrement, le rapport de force était fortement défavorable aux pays désignés sur la liste des paradis fiscaux. Deuxièmement, les préférences de la nouvelle administration républicaine n'étaient pas caractérisées par un désintérêt croissant, mais plutôt par des préférences de plus en plus marquées en faveur de la transparence et de l'échange d'informations sur demande ; et une aversion toujours plus importante pour l'harmonisation fiscale et l'imposition à la source. Des circonstances exceptionnelles – les attentats terroristes du 11 septembre 2001 – ont contribué à accroître la

crédibilité des pressions américaines, en intensifiant leurs préférences et en altérant les rapports de force domestiques. Enfin, les pressions américaines ont gagné en intensité et en crédibilité au fur et à mesure de l'alignement des différents paradis fiscaux, par un effet d'entraînement. La phase de diffusion des standards de l'OCDE a révélé à quel point la coopération internationale n'est pas seulement le produit de la réalisation de gains mutuels, mais aussi affaire de coercition. L'importation des standards de l'organisation aux paradis fiscaux n'a pas été le fruit de leur persuasion ; et elle n'a pas été obtenue grâce à des compensations. L'alignement de ces pays s'est fait contre leur gré. Le désaveu populaire qu'ont essuyé les élites politiques responsables de la capitulation face à l'OCDE démontre que leurs contraintes domestiques ont été dépassées.

## ***Conclusion***

### *Les contributions de la recherche*

Notre étude visait à enrichir la littérature consacrée à la globalisation de la finance, la compréhension des mécanismes de la coopération entre États et le débat entre approches rationalistes, cognitivistes et institutionnalistes. Ces trois problématiques sont liées.

La littérature consacrée à la globalisation de la finance s'articule autour de trois grandes questions (Cohen 1996) : quelles sont les origines de la globalisation de la finance (Gourevitch 1996; Helleiner 1994a, b; Sobel 1994) ? Quelles en sont les conséquences pour l'État (Garrett 1995, 1998; Goodman 1992; Kurzer 1993; Mosley 2000; Strange 1998) ? Dans la mesure où la globalisation de la finance n'engendre pas que de nouvelles opportunités mais recèle aussi des dangers, comment l'État peut y remédier (Kapstein 1989, 1991, 1994; Reinicke 1998; Frieden 1991; Bernauer 2000) ? Notre étude a contribué à cette troisième question.

La thématique que nous avons étudié est originale. Les recherches consacrées à la régulation des marchés financiers ont, à part quelques exceptions (Genschel 2000; Genschel and Plümper 1997; Radaelli 1999, 2000), négligé la thématique spécifique de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales au profit d'enjeux concernant les institutions de Bretton Woods (Helleiner 1994a, b), la stabilité financière (Kahler 1995; Swoboda 1987) ou les mesures prudentielles régulant les activités bancaires (Bernauer and Koubi 2002; Kapstein 1989, 1991, 1994; Oatley and Nabors 1998). Les conclusions de la littérature existante sur les conséquences pour l'État de la mobilité accrue des capitaux et de la globalisation des marchés financiers sont souvent trop grossières et unilatérales. Les bénéfices et les coûts de ce

processus sont inégalement distribués : le processus de globalisation de la finance crée des gagnants et des perdants (Garrett 1995, 1998). Ainsi, contrairement à une conception courante de la compétition fiscale, le défi posé à la coopération interétatique ne se limite pas à un problème d'action collective (Scharpf 1998). Les chercheurs en économie politique internationale ont tendance à projeter une vision idéalisée des relations économiques internationales. En se focalisant sur les problèmes d'action collective, ils sont enclins à ne voir que des acteurs désireux de coopérer et uniquement confrontés à des problèmes de réalisation. Or, nous avons montré que tous les acteurs impliqués n'ont pas des préférences de la forme d'un dilemme du prisonnier ; les préférences des gagnants de la situation de non-coordination se présentant au contraire sous la forme d'un *deadlock*.

La coopération en matière de concurrence fiscale dommageable n'implique donc pas seulement de résoudre des problèmes d'action collective. Elle exige aussi de s'assurer l'alignement des États gagnants pour lesquels une stratégie de non-coopération assure une utilité supérieure par rapport à une situation de coopération. Étant donné la grande volatilité de l'objet à réguler, la non-coopération d'un seul État peut ruiner les bénéfices de la coopération. Les perdants de la concurrence fiscale se recrutent surtout auprès des grands pays (Garrett 1995; Kanbur and Keen 1993). Et les petits pays, mieux préparés à la compétition, sont parfois considérés comme des États perturbateurs de la finance internationale. La régulation pose ainsi surtout un problème d'alignement de ces petits pays. Elle soulève la question de la capacité des États perdants à leur imposer les standards internationaux.

La question centrale renvoie à comment et sous quelles conditions l'alignement des pays récalcitrants et la coopération sans réalisation de bénéfices mutuels sont possibles. Comment les États bénéficiaires potentiels de la coopération parviennent-ils à gagner la coopération des autres ? Au travers de compensations (institutionnalisme libéral), de persuasion (cognitivisme) ou de menaces (réalisme) ?

Afin de répondre à cette question, nous avons séparé le processus de coopération en trois phases : l'initiation, l'adoption et la diffusion politiques ; soit l'immixtion de l'enjeu de la concurrence fiscale dommageable sur l'agenda international, la sélection d'une solution coopérative et la diffusion des standards internationaux aux juridictions en mesure de ruiner les bénéfices de la coopération. Les deux cas que nous avons étudié ont apporté des conclusions éclairantes.

### *Les résultats de l'étude*

En matière de mise sur agenda, nos deux cas d'étude ont montré que l'entrepreneur politique a bénéficié d'un contexte politique favorable, soit de l'initiative prise par le G7 en matière de centres financiers offshore sous-réglementés, de blanchiment d'argent et d'évasion fiscale. Cela exclut l'hypothèse cognitiviste pure (les idées comme conditions suffisantes), mais laisse ouverte la question du statut de condition nécessaire ou non de l'action d'un entrepreneur politique. Les éléments forts dégagés par l'analyse empirique sont le peu d'incertitude des décideurs politiques et la stabilité de leurs intérêts et préférences. Il y a deux éléments d'explications à ce phénomène : soit nos cas ont été mal choisis, car, si la situation initiale était marquée par peu d'incertitude, il y avait peu de chance que les événements se déroulent selon les attentes du cognitivisme et il était relativement aisé de démontrer la pertinence d'une perspective rationaliste ; soit l'incertitude des décideurs politiques quant à leurs intérêts et préférences a tendance à être surestimée et il y a exagération du nombre de cas se prêtant à une lecture cognitiviste. Nous penchons en faveur de la seconde explication, car, a priori, les logiques de la finance globale et les enjeux fiscaux ne sont pas les plus aisés à démêler.

Les témoignages recueillis ont souligné le rôle déterminant du G7. Le G7 peut-il être considéré comme un entrepreneur politique ? La compréhension des cas étudiés et les conséquences à en tirer pour les hypothèses dépendent de la définition du concept d'entrepreneur politique. Nous avons choisi une définition restrictive de ce concept, car nous cherchions à confronter les explications centrées sur les intérêts, le pouvoir et les idées. Dans

ce contexte, nous avons décidé qu'un entrepreneur politique se définissait comme un acteur disposant, pour influencer les politiques publiques, de bonnes idées (par opposition à du pouvoir formel). Avec une telle définition, il est difficile de considérer le G7 comme un entrepreneur politique, dans la mesure où le pouvoir est précisément l'élément déterminant l'appartenance à l'organisation.

Le rationalisme est relativement peu spécifique sur les modalités de mise sur agenda : la mise sur agenda est le produit d'une altération des intérêts et préférences, issue de conditions matérielles changeantes. L'un des résultats intéressants de l'analyse est d'avoir montré l'articulation entre un changement des conditions matérielles et l'immixtion sur l'agenda. Notre étude montre qu'il ne s'agit pas d'un processus désincarné, mais qu'il y a derrière des acteurs, avec leurs intérêts et leurs capacités d'influence. Dans ce cas, comme dans probablement beaucoup d'autres, il s'agit des pays du G7.

Dans les deux cas étudiés, l'entrepreneur politique a eu une marge de manœuvre singulièrement limitée en matière de structuration de l'enjeu (la phase du *framing*). Dans le cas de la directive communautaire sur la fiscalité de l'épargne, la directive a été proposée par la Commission européenne, mais ses éléments essentiels ont été revus par les États membres au sein du Conseil des ministres. Dans le cas des travaux de l'OCDE sur la concurrence fiscale dommageable et sur l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales, l'analyse a montré que le *framing* s'est fait au dépens des pays à secret bancaire, car seul le caractère nocif des places financières offshore sous-réglementées et en pleine multiplication était susceptible de réunir un consensus entre les pays du G7. Les deux cas ont suivis des trajectoires distinctes : dans le cas de l'UE, l'entrepreneur politique était en charge du *framing*, mais celui-ci n'a pas résisté à la confrontation des intérêts et des préférences des États membres. Dans le cas de l'OCDE, le *framing* était déjà le produit des intérêts et préférences des États membres les plus puissants. Les enseignements les plus intéressants à en tirer sont double. D'une part, le lieu où l'on attendait l'influence des idées (le cognitivisme visant à éclairer d'autres aspects du processus décisionnel que celui de la prise de décision) est celui où les logiques des intérêts et du pouvoir ont pleinement fonctionné. D'autre part,

indépendamment de leur appartenance ou non aux institutions communautaires ou de l'OCDE, les pays à secret bancaire se sont fait imposer l'agenda et la structuration de l'enjeu. Ces résultats enrichissent le débat politique. Dans le débat politique sur l'adhésion de la Suisse à l'UE, l'argument selon lequel il faut être à la table des discussions et éviter d'intervenir uniquement lorsque tout a été décidé est récurrent (et pas seulement en Suisse, mais également dans d'autres petits pays européens). Nos résultats ne confirment pas cet argument.

Les conclusions empiriques des deux cas analysés sont par contre davantage contrastées en matière de décisions adoptées et de diffusion des standards. Le compromis de Feira sur la directive communautaire sur la fiscalité de l'épargne signifiait l'imposition de l'échange de renseignements aux pays membres de l'UE à secret bancaire, tandis que les travaux de l'OCDE sur la concurrence fiscale dommageable et sur l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales épargnaient dans un cas les pratiques des pays membres, n'obtenait dans l'autre qu'une solution de compromis sur l'échange d'informations dans les cas de fraude fiscale. À l'inverse, l'insuccès de l'UE à imposer aux pays non membres ses standards tranchaient avec le succès de l'OCDE à obtenir des engagements des paradis fiscaux en vue de l'échange de renseignements. Ces résultats soulèvent plusieurs interrogations et ont diverses implications théoriques. En particulier, comment expliquer que l'appartenance de la Suisse aux institutions de l'OCDE l'a préservée, tandis que celles du Luxembourg, de l'Autriche et de la Belgique aux institutions de l'UE n'ont pas empêché le compromis de Feira? Et comment expliquer que la Suisse ne se soit pas alignée sur la requête communautaire d'un échange d'informations, tandis que les paradis fiscaux ont cédé face aux exigences de l'OCDE? Les deux cas partageaient pourtant beaucoup de similarités. En particulier, dans les deux cas, les projets discutés étaient fortement conflictuels et le problème d'absence d'intérêts mutuels était aigu.

*La mesure de la coopération*

Une piste explicative renvoie à un problème de mesure de la variable dépendante, soit au diagnostic de la coopération et de l'alignement. Notre analyse nous a instruit sur le caractère relatif des succès et échecs de la coopération et de l'alignement. Dans le cas de la directive communautaire sur la fiscalité de l'épargne, si un accord a été obtenu à Feira sur l'échange de renseignements en matière fiscale, le compromis dépendait encore de la résolution d'un certain nombre de points en suspens et la coopération obtenue des pays membres à secret bancaire ne pourrait avoir été qu'un alignement feint et tactic. Qui plus est, si l'UE a été incapable d'imposer l'échange de renseignements aux pays tiers, elle a obtenu une imposition à la source des revenus de l'épargne au taux élevé. Ses résultats sont cependant aussi à évaluer à l'aune de la réduction progressive du champ d'application de la directive, qui a élargi les opportunités d'échapper aux contraintes de la directive.

Dans le cas des travaux de l'OCDE, si les pays membres de l'organisation se sont certes épargnés une apparition sur la liste des paradis fiscaux, la grande majorité d'entre eux a néanmoins une pratique fiscale jugée dommageable. Quant au succès de l'OCDE à arracher des engagements des paradis fiscaux en vue de l'échange d'informations, il ne s'agissait précisément que d'engagements dépendants d'une concrétisation bilatérale.

Ainsi, la bonne variable dépendante n'est pas binaire, soit la coopération versus l'absence de coopération et l'alignement versus l'absence d'alignement, mais est question d'amplitude, car la coopération et l'alignement ne sont pas toujours spectaculaires, mais aussi affaires de petit pas. S'interroger sur l'émergence ou non de la coopération et sur l'imposition ou non de l'alignement ne représentent qu'un aspect du problème. Les États disposent de nombreuses solutions coopératives, dont les conséquences distributionnelles varient sensiblement. Dans quelle mesure les États coopèrent et quel est le degré de leur alignement sur les standards internationaux sont des questions plus prometteuses.

*La puissance et la force d'un État, le positionnement et l'intensité de ses préférences*



Parce que la coopération et l'alignement sont affaires de degré, nos hypothèses 2<sup>ter</sup> et 3<sup>ter</sup> prennent tout leur sens, car la question est moins de savoir si les États coopèrent ou non, mais comment ils coopèrent.

Concernant l'hypothèse du plus petit dénominateur commun, l'analyse a montré que le positionnement des préférences compte : toutes choses égales par ailleurs, les acteurs dont l'assentiment est nécessaire pour obtenir un accord bénéficient d'un avantage. Cependant, la prémisse sur laquelle cette hypothèse repose et selon laquelle les enjeux sont unidimensionnels est problématique et source de confusion, car les préférences des acteurs sont mieux représentées sur un plan que sur une ligne. Le cas de la directive communautaire sur la fiscalité de l'épargne l'illustre parfaitement : les préférences des États auraient été à tort représentées sur un axe « compétition fiscale – harmonisation fiscale ». Un plan, dont l'abscisse représente les préférences par rapport à l'option d'une imposition à la source et l'ordonnée celles concernant l'échange de renseignements, organise de manière adéquate les préférences et permet de comprendre la formation des coalitions. Qui plus est, malgré la combinaison entre l'absence d'intérêts mutuels et la règle de l'unanimité, des accords ont été obtenus. Ainsi, les règles formelles et le positionnement des préférences n'offrent qu'une explication incomplète.

L'analyse a montré que l'intensité des préférences compte aussi. Toutes choses égales par ailleurs, un État dont les préférences sont intenses influence davantage les outcomes qu'un État qui n'est que peu intéressé, car l'intensité des préférences affecte la crédibilité à exercer ou à résister aux pressions. Cependant, le sens de la relation entre l'intensité et l'influence n'était pas celui supposé par l'hypothèse du différentiel des coûts d'opportunités de la non-coopération ; la relation est inversée par rapport aux attentes de l'hypothèse. En outre, l'intensité des préférences n'offre qu'une explication partielle, car, malgré des préférences intenses, le Luxembourg dans le cas de la directive communautaire sur la fiscalité de l'épargne et les paradis fiscaux dans le cas des travaux de l'OCDE sur la concurrence fiscale dommageable se sont faits imposer des arrangements coopératifs.

La sévérité des contraintes domestiques vient aussi affecter la capacité d'un État à imposer la coopération ou à lui résister. L'hypothèse du jeu à deux niveaux pronostique qu'un État aux

contraintes domestiques fortes influence davantage les outcomes. Nos résultats ne confirment que partiellement le sens de cette relation. La sévérité des contraintes domestiques est un avantage pour résister aux pressions extérieures (le cas suisse en atteste), mais pas pour les exercer (voir en particulier le problème de crédibilité de l'UE). De plus, les contraintes domestiques ne suffisent pas à elles seules à expliquer le processus. Les engagements contractés par les paradis fiscaux et leurs conséquences politiques domestiques le confirment. Le pouvoir est le facteur qui a joué le rôle le plus important et qui détermine si et dans quelle mesure le positionnement et l'intensité des préférences, ainsi que la sévérité des contraintes domestiques, comptent. Nos résultats confirment l'hypothèse de la stabilité hégémonique. Dans le cas de l'OCDE, le positionnement et l'intensité des préférences américaines ont été décisifs. Dans le cas de l'UE, l'Allemagne a joué un rôle pivot, d'abord pour abandonner le système de coexistence et obtenir le compromis de Feira, ensuite pour accepter la proposition suisse d'un impôt de 35% sur les revenus de l'épargne.

### *La coopération coercitive*

Ces quatre variables – positionnement et intensité des préférences, puissance par rapport à l'extérieur et force vis-à-vis de l'intérieur – mesurent la crédibilité. Le problème de crédibilité et sa résolution expliquent la coopération coercitive.

La littérature existante a abordé de diverses manières les tentatives internationales de lutter contre l'évasion et la fraude fiscales. Les études d'inspiration institutionnaliste libérale insistent, à juste titre, sur les problèmes de coopération, à savoir d'action collective et d'absence d'intérêts mutuels en faveur de la coopération, qui se traduisent par un  $k$  – la taille du sous-groupe en mesure de bénéficier de la production du bien collectif – élevé (Hardin 1982). Par conséquent, leurs pronostiques sont pessimistes quant aux possibilités de coopérer dans le domaine de la lutte contre la concurrence fiscale dommageable (Genschel and Plümper 1997). À l'inverse, les études d'inspiration cognitiviste sont plus optimistes : les acteurs sont motivés par d'autres finalités que la simple maximisation de leur utilité individuelle et ils peuvent être convaincus et persuadés de coopérer (Radaelli 1999, 2000).

Nos résultats montrent que le rationalisme pose correctement les termes du problème, mais que la mesure de  $k$  ne suffit pas, car elle peine à expliquer les succès et les arrangements particuliers retenus. À l'inverse, le cognitivisme explique les succès, mais pour de mauvaises raisons, c'est-à-dire par les mauvais chemins causaux et avec les mauvaises variables indépendantes.

Notre contribution se situe entre le pessimisme du libéralisme (l'impossibilité de coopérer lorsqu'il n'y a pas gains mutuels) et l'optimisme plus naïf du cognitivisme. Entre la coopération par intérêts, initiée par les forces du marché, et la coopération altruiste, par conviction ou persuasion, initiée par de bonnes idées, la légitimité et le sens des obligations, nous proposons la coopération coercitive et forcée, initiée par le pouvoir.

Nos résultats montrent que, conformément aux attentes du paradigme institutionnaliste libéral, les succès sont rares lorsqu'un enjeu cumule un problème d'action collective et un problème d'absence d'intérêts mutuels en faveur de la coopération. Cependant, la coopération et l'alignement demeurent possible et les succès (ou l'amplitude des succès) ne dépendent pas de la taille de  $k$ , mais de la résolution du problème de crédibilité. La coopération coercitive dépend de la crédibilité des États sollicitant la production du bien (la coopération), donc du rapport entre les coûts et les bénéfices liés à l'exercice de pressions sur les États non coopératifs. Ce calcul coûts/bénéfices est fonction de la puissance et de la force des acteurs, du positionnement et de l'intensité de leurs préférences.

#### *La résolution des problèmes de crédibilité*

C'est donc un problème de crédibilité qui explique les trajectoires différentes des cas étudié. Dans le cas de la directive communautaire sur la fiscalité de l'épargne, les divisions internes, entre États membres et entre certains États membres et la Commission, ainsi que le manque de leadership clair, n'ont pas fait de l'UE un acteur très crédible : les coûts liés à l'exercice de pression sur les États récalcitrants excédaient les bénéfices escomptés. Par

contre, les institutions communautaires facilitent les stratégies de compensations ; à l'intérieur, entre les États membres, et à l'extérieur, avec les pays tiers. Grâce à ses institutions (*issue linkage*) et à cause de son manque de cohésion (qui mine sa crédibilité), l'UE ne dispose que de la stratégie des compensations pour imposer la coopération. Certes, à diverses reprises, l'UE a cherché à gonfler le torse, en menaçant de prendre des mesures de rétorsion ou en évoquant la possibilité d'adopter une amnistie fiscale. Ces tentatives ont néanmoins échoué par manque de crédibilité. Pour forcer les États récalcitrants à coopérer, l'UE doit leur offrir des contreparties. Dans le cas de l'OCDE, la situation est très différente. Les institutions de l'OCDE, intergouvernementales et sectorielles, ne facilitent pas les liens entre enjeux et la recherche de mesures de compensation. Cependant, la distribution inégale des ressources et du pouvoir entre États membres de l'organisation permet à une puissance hégémonique de se dégager et facilite les stratégies basées sur la coercition. La stratégie de coercition de l'OCDE repose néanmoins quasiment exclusivement sur la bonne volonté, l'engagement et la crédibilité des États-Unis, c'est-à-dire sur les coûts qu'ils sont prêts à assumer pour forcer la coopération des récalcitrants et sur les bénéfices potentiels qu'ils peuvent en récolter.

#### *Un bilan de la situation actuelle*

Un bilan de la situation actuelle en matière de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales vient encore accréditer le paradigme réaliste, selon lequel la coopération coercitive est le produit de la résolution du problème de crédibilité, elle-même fonction de la puissance, de la force, du positionnement et de l'intensité des préférences. En effet, les États-Unis sont le principal bénéficiaire des différentes initiatives qui ont eu lieu depuis le milieu des années 90 en matière de lutte contre l'évasion et la fraude fiscale. Ils ont obtenu des pays à secret bancaire, et notamment de la Suisse, d'importantes concessions. En particulier, les États-Unis ont imposé à la Suisse une révision de la convention de double imposition liant les deux pays, au motif que le régime d'échange de renseignements que l'ancienne convention prévoyait était trop restrictif. L'accord conclu en janvier 2003 entre la Suisse et les États-Unis requiert

l'entraide administrative dans des cas nombreux et variés et exclut que le principe de double incrimination ne soit opposé à une demande d'entraide.<sup>351</sup> Dans le cadre d'un *memorandum of understanding*, la Suisse a aussi accepté de renégocier les conventions de double imposition la liant aux États européens. Les accords signés avec l'Allemagne et la Norvège, produits d'un rapport de force différent, vont moins loin que ce que la Suisse a concédé aux États-Unis. Les banques suisses ont également accepté de se conformer aux règles du système de l'Intermédiaire Qualifié (QI), imposé par le fisc américain. Ce système est un système de transmission des informations concernant les clients américains détenteurs de titres américains. Les autorités et les banques suisses estiment néanmoins que le secret bancaire est sauf, car la transmission des renseignements ne se fait qu'avec le consentement du client. Ce consentement est cependant obligatoire ! Jusqu'à présent, les États-Unis sont également les uniques bénéficiaires des engagements contractés par les paradis fiscaux envers l'OCDE, puisque plus d'une douzaine de ces pays ont signés des accords bilatéraux portant sur l'échange de renseignements avec les États-Unis.

C'est donc au prix d'importantes concessions faites aux États-Unis que l'attention et les pressions internationales sur les pays à secret bancaire se sont atténuées. Sous l'administration démocrate de Bill Clinton, les États-Unis ont cherché une solution multilatérale aux défis posés par la finance globale, notamment au problème de la fraude et de l'évasion fiscale. Sous l'administration républicaine de George W. Bush, les États-Unis ont privilégié une approche bilatérale et ont tissé un réseau d'accords bilatéraux portant sur l'échange de renseignements. Si cette approche bilatérale a permis aux États-Unis de mettre en place un régime international sur mesure, cette stratégie s'est faite au détriment d'une solution multilatérale et a aidé la Suisse à préserver son secret bancaire vis-à-vis d'adversaires moins hégémoniques, c'est-à-dire des pays moins crédibles. Dans ce contexte, où les États-

---

<sup>351</sup> Le texte de l'accord du 23 janvier 2003 entre la Suisse et les États-Unis est disponible à l'adresse <http://www.treas.gov/press/releases/mutual.htm>. Sur le principe de double incrimination : « It is understood that, in determining whether information may be provided in response to a request, the requested State shall apply the statute of limitations applicable under the laws of the requesting State instead of the statute of limitations of the requested State ». Selon le Conseil fédéral, l'accord n'inclut toutefois pas les délits fiscaux qualifiés de soustractions d'impôt en Suisse et ne fait qu'étendre l'échange de renseignements à des comportements ayant le même caractère délictueux que l'escroquerie fiscale.

Unis ont déjà largement obtenu satisfaction sur une base bilatérale, le succès de futures tentatives multilatérales semble compromis.

## ***Bibliographie***

- Adler Emanuel and Peter M. Haas 1992. Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflexive Research Programm. *International Organization* 46(1): 367-390.
- Alt James E., Frederik Carlsen, Per Heum and Kaare Johansen 1999. Asset Specificity and the Political Behavior of Firms: Lobbying for Subsidies in Norway. *International Organization* 53(1): 99-116.
- Anderson James E. 1994. *Public Policy Making: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin.
- Arrow Kenneth 1951. *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press.
- Aubert Maurice 1996. Relations bancaires et entraide internationale en matière pénale. Nouvelles pratiques suisses et étrangères. In P. Bernasconi (Ed.), *Les nouveaux défis au secret bancaire suisse. Enquêtes fiscales, commissions rogatoires, fusions d'entreprises*. Lausanne: Méta-Editions/Centre d'Etudes Bancaires. 109-126.
- Aubert Maurice 1997. *Le secret bancaire. Portée générale et évolution récente*. Genève: Fondation Genève Place Financière.
- Axelrod Robert et Robert O. Keohane 1986. Achieving Cooperation under Anarchy : Strategies and Institutions. In K. Oye (Ed.), *Cooperation under Anarchy*. Princeton : Princeton University Press
- Baumgartner Frank R. and Bryan D. Jones 1993. *Agendas Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bernasconi Paolo 1996. Le secret bancaire suisse entre deux feux: procédures pénales et fiscale. Analyse de la législation et de la jurisprudence récentes. In P. Bernasconi (Ed.), *Les nouveaux défis au secret bancaire suisse. Enquêtes fiscales, commissions rogatoires, fusions d'entreprises*. Lausanne: Méta-Editions/Centre d'Etudes Bancaires. 9-22.
- Bernauer Thomas and Vally Koubi 2002. Banking Regulation in Hard Times: Business Cycles, Bank Capital, and the Bank Failure Credit Crunch Dilemma. *Journal of Public Policy* 22(1): 61-75.
- Bernauer Thomas and Vit Styrsky 2003. Adjustment or Voice? Corporate Responses to International Tax Competition. *European Journal of International Relations* 10(1): 61-94.
- Bertossa Bernard 2002. Les dessous noirs de l'argent gris. In D. Froidevaux (Ed.), *La Suisse dans la constellation des paradis fiscaux*. Lausanne: Editions d'en bas. 48-53.

Besson Sylvain 2002a. Estimation du secteur financier suisse et contexte économique international. In R. Schwok (Ed.), *Place financière suisse, évasion fiscale et intégration européenne*. Genève: euryopa. 81-3.

Besson Sylvain 2002b. *L'argent secret des paradis fiscaux*. Paris: Seuil.

Bieber R., J. Pantalis and J. Schoo 1986. Implications of the Single Act for the European Parliament. *Common Market Law Review*(23): 767-92.

Blankart Franz, Bonna Jean and Michel Y. Dérobert 2000. Swiss Views on Financial Privacy. In *The Future of Financial Privacy: Private Choices versus Political Rules*. Washington D.C.: Competitive Enterprise Institute: 204-21

Blomquist William 1999. The Policy Process and Large-N Comparative Studies. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*. Oxford: Westview Press.

Bonvin Jean and Christian Morisson 1998. *L'Organisation de Coopération et de Développement économique (OCDE)*. Paris: PUF.

Braillard Philippe 1987. *La place financière suisse. Politique gouvernementale et compétitivité internationale*. Genève: Georg.

Bruckner Pascal 2002. *Misère de la prospérité. La religion marchande et ses ennemis*. Paris: Grasset.

Buchanan James M. and Gordon Tullock 1965. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Carr Edward Hallett 1939 (1946). *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*. London : Macmillan & co

Carter Ralph G. and James M. Scott 2004. Taking the Lead : Congressional Foreign Policy Entrepreneurs in US Foreign Policy. *Politics and Policy* 32(1).

Cary William L. 1974. Federalism and Corporate Law: Reflections Upon Delaware. *Yale Law Review* 83(4): 663-705.

Cerny Philip G. 1993. The Deregulation and Re-regulation of Financial Markets in a More Open World. In P. G. Cerny (Ed.), *Finance and World Politics*. Aldershot UK: Edward Elgar.

Cerny Philip G. 1994. The Dynamics of Financial Globalization: Technology, Market Structure, and Polity Response. *Policy Science* 27(4).

Checkel Jeffrey T. 2001. Why Comply? Social Learning and European Identity Change. *International Organization* 55(3): 553-588.

Cohen Benjamin J. 1996. Review Article: Phoenix Risen. The Resurrection of Global Finance. *World Politics* 48(January): 268-296.

Cohen Michael D., James G. March and Johan P. Olson 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 17: 1-25.



Commission européenne 1997. *Vers une coordination fiscale dans l'Union européenne. Un ensemble de mesures pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable*. Bruxelles: Commission européenne.

Committee on Governmental Affairs 1983. *Crime and Secrecy : The Use of Offshore Banks and Companies*. Washington DC: United States G.P.O.

Cooper Richard N. 1968. *The Economics of Interdependence; Economic Policy in the Atlantic Community*. New York: McGraw-Hill.

Cox Robert 1986. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. In R. Keohane (Ed.), *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press. 204-255.

Dassesse Marc 2002. Echange d'informations, ou désinformation? Y a t'il un agenda caché? In R. Schwok (Ed.), *Place financière suisse, évasion fiscale et intégration européenne*. Genève: euryopa. 179-83.

Dehejia Vivek H. and Philip Genschel 1999. Tax Competition in European Union. *Politics & Society* 27(3): 403-430.

DFAE/DFF 2001. *La place financière suisse*. Berne: DFAE/DFF.

DFF 2001. *Etude technique de faisabilité d'un impôt à l'agent payeur*. Berne: Département fédéral des finances.

DFF 2003. *Note aux rédactions*. Berne: Département fédéral des finances.

Downs Antony 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

Dudley Geoffrey and Jeremy Richardson 1996. Why Does Policy Change Over Time? Adversarial Policy Communities, Alternative Policy Arenas, and British Trunk Roads Policy 1945-95. *Journal of European Public Policy* 3: 63-83.

Eichengreen Barry 1989. Hegemonic Stability Theories of the International Monetary System. In R. N. Cooper, B. Eichengreen, C. R. Henning, G. Holtham and R. D. Putnam (Eds.), *Can Nations Agree? Issues in International Economic Cooperation*. Washington DC: The Brookings Institution. 255-298.

Faith Nicholas 1983. *Safety in Numbers: The Mysterious World of Swiss Banking*. London: Hamish Hamilton.

Fehrenbach Theodore Reed 1967. *Les banques suisses*. Paris: Stock.

Fierke Karin M. and Knud Erik Joergensen 2001. Introduction. In K. M. Fierke and K. E. Joergensen (Eds.), *Constructing International Relations. The Next Generation*. New York: M.E. Sharpe. 3-10.

Fiorina Morris 1986. *Information and Rationality in Elections*. Cambridge MA: Harvard University.

Franck Thomas 1990. *The Power of Legitimacy Among Nations*. Oxford: Oxford University Press.

- Froidevaux Dominique 2002. Un "Swiss private banker" n'est pas un extraterrestre. In D. Froidevaux (Ed.), *La Suisse dans la constellation des paradis fiscaux*. Lausanne: Editions d'en bas. 83-103.
- GAFI 1996. *Les quarante recommandations*. Paris: GAFI.
- GAFI 2000a. *Report on Non-Cooperative Countries and Territories*. Paris: GAFI.
- GAFI 2000b. *Review to Identify Non-Cooperative Countries or Territories: Increasing The Worldwide Effectiveness of Anti-Money Laundering Measures*. Paris: GAFI.
- Garrett Geoffrey 1995. Capital Mobility, Trade, and the Domestic Politics of Economic Policy. *International Organization* 49(4): 657-687.
- Garrett Geoffrey 1998. Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle? *International Organization* 52(4): 787-824.
- Garrett Geoffrey and George Tsebelis 1996a. An Institutional Critique of Intergovernmentalism. *International Organization* 50(2): 269-300.
- Garrett Geoffrey and George Tsebelis 1996b. An Institutional Critique of Intergovernmentalism. *International Organization* 50(2): 269-299.
- Garrett Geoffrey and Barry R. Weingast 1993. Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market. In J. Goldstein and R. Keohane (Eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press. 173-206.
- Genschel Philip 2000. *Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb in Europa: Die Steuerpolitik der Europäischen Union*. Konstanz: Universität Konstanz.
- Genschel Philip and Thomas Plümper 1997. Regulatory Competition and International Cooperation. *Journal of European Public Policy* 4(4): 626-642.
- George Alexander and Timothy J. McKeown 1985. Case Studies and Theories of Organizational Decision Making. In R. Coulam and R. Smith (Eds.), *Advances in Information Processing in Organizations*. London: JAI Press.
- Germain Randall D. 1997. *The International Organization of Credit. States and Global Finance in the World-Economy*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Giannakopoulos Nicolas and Pascal Auchlin 2000. *Criminalité organisée et corruption en Suisse. Aperçu et analyse des réseaux criminels agissant en Suisse durant la période 1968-1999*. Genève: Université de Genève.
- Gilpin Robert 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilpin Robert 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

- Goldstein Judith and Robert O. Keohane 1993. Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. In J. Goldstein and R. Keohane (Eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press. 3-30.
- Goodman John B. 1992. *Monetary Sovereignty: The Politics of Central Banking in Western Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gordenker Leon, Roger A. Coate, Christer Jönsson and Peter Söderholm 1995. *International Cooperation in Response to AIDS*. New York: St. Martin's Press.
- Gourevitch Peter Alexis 1978. The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. *International Organization* 32: 881-912.
- Gourevitch Peter Alexis 1996. Squaring the Circle: The Domestic Sources of International Cooperation. *International Organization* 50(2): 349-373.
- Green Donald P. and Ian Shapiro 1994. *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*. New Haven: Yale University Press.
- Grieco Joseph 1988. Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. *International Organization* 42: 485-507.
- Gruber Lloyd 2000. *Ruling the World. Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*. Princeton: Princeton University Press.
- Guex Sébastien 2001. Développement de la place financière helvétique et secret bancaire au 20e siècle: la Suisse comme paradis fiscal. *SolidaritéS* Hors série(1): 4-19.
- Guex Sébastien 2002a. Place financière suisse et secret bancaire au XXe siècle: ombres et pénombres. In D. Froidevaux (Ed.), *La Suisse dans la constellation des paradis fiscaux*. Lausanne: Editions d'en bas. 54-79.
- Guex Sébastien 2002b. Quelques réflexions historiques. In R. Schwok (Ed.), *Place financière suisse, évasion fiscale et intégration européenne*. Genève: euryopa. 21-9.
- Haas Peter M. 1992. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization* 46(1): 1-36.
- Haas Peter M. 1993. Epistemic Communities and the Dynamic of International Environmental Cooperation. In V. Rittberger (Ed.), *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press. 168-201.
- Hall Peter A. 1997. The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations. In M. I. Lichbach and A. S. Zuckerman (Eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Hall Peter A. and Rosemary C.R. Taylor 1997. La science politique et les trois institutionnalismes. *Revue française de science politique* 47(3-4): 460-486.
- Hallerberg Mark 1996. Tax Competititon in Wilhelmine Germany and its Implication for the European Union. *World Politics* 48: 324-357.

- Hallerberg Mark and Scott Basinger 2000. Internationalization and Changes in Tax Policy in OECD Countries. The Importance of Domestic Veto Players. *Comparative Political Studies* 31(3): 321-352.
- Hann Alison 1995. Sharpening Up Sabatier: Belief Systems and Public Policy. *Politics* 15(1): 19-25.
- Hardin Garrett 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* 162: 1243-8.
- Hardin Russell 1982. *Collective Action*. Washington DC: Resources for the Future, Inc.
- Hasenclever Andreas, Peter Mayer and Volker Rittberger 1997. *Theories of International Regimes*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Held David, Antony McGrew, David Glodblatt and Jonathan Perraton 1999. *Global Transformations. Politics, Economics, and Culture*. Stanford CA: Stanford University Press.
- Helleiner Eric 1994a. From Bretton Woods to Global Finance: A World Turned Upside Down. In R. Stubbs and G. R. D. Underhill (Eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*. Houndmills: The MacMillan Press LTD.
- Helleiner Eric 1994b. *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hirschman Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Hirschman Albert O. 1980. *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Berkeley CA: University of California Press.
- Howley Michael 1997. Issue-Attention and Punctuated Equilibria Models Reconsidered: An Empirical Examination of the Dynamics of Agenda-Setting in Canada. *Canadian Journal of Political Science* XXX(1): 3-29.
- Hug Peter 2000. Les vrais les origines du secret bancaire: démontage d'un mythe. *Le Temps*: 12.
- Hug Peter 2002. Steuerflucht und die Legende vom antinazistischen Ursprung des Bankgeheimnisses. Funktion und Risiko der moralischen Überhöhung des Finanzplatzes Schweiz. In J. Tanner and S. Weigel (Eds.), *Gedächtnis, Geld und Gesetz. Vom Umgang mit der Vergangenheit des Zweiten Weltkrieges*. Zürich: Hochschulverlag. 269-321.
- Hurrell Andrew 1993. International Society and the Study of Regimes. In V. Rittberger (Ed.), *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Jacobs Francis, Richard Corbett and Michael Shackleton 1992. *The European Parliament*. Essex, UK: Longman.
- Jenkins-Smith Hank C. and Paul A. Sabatier 1993. The Dynamics of Policy-Oriented Learning. In P. A. Sabatier and H. C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.

- Jenkins-Smith Hank C. and Gilbert K. St. Clair 1993. The Politics of Offshore Energy: Empirically Testing the Advocacy Coalition Framework. In P. A. Sabatier and H. C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Jeon Yongjoo and Donald P. Haider-Markel 2001. Tracing Issue Definition and Policy Change : An Analysis of Disability Issue Images and Policy Response. *Policy Studies Journal* 29(2): 215-31.
- Jones Charles 1977. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Kahler Miles (Ed.) 1995. *International Institutions and the Political Economy of Integration*. Washington DC: Brookings Institutions.
- Kanbur R. and M. Keen 1993. Jeux Sans Frontières. Tax Competition and Tax Coordination When Countries Differ in Size. *American Economic Review* 83(4): 877-892.
- Kapstein Ethan B. 1989. Resolving the Regulator's Dilemma: The International Coordination of Banking Regulation. *International Organization* 43(2): 323-347.
- Kapstein Ethan B. 1991. *Supervising International Banks: Origins and Implication of the Basle Accord*. Princeton: Princeton University Press.
- Kapstein Ethan B. 1994. *Governing the Global Economy. International Finance and the State*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Keohane Robert 1984. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Politcal Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane Robert 1988. International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly* 32: 379-396.
- Keohane Robert 1990. Empathy and International Regimes. In J. J. Manbridge (Ed.), *Beyong Self-Interest*. Chicago: Chicago University Press.
- Keohane Robert and Helen V. Milner 1996. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kindleberger Charles 1996. *World Ecomonic Primacy: 1500 to 1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Kingdon John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Kirp David L. 1982. Professionalization as a Policy Choice. *World Politics* 34: 137-174.
- König Thomas 1997. *Europa auf dem Weg zum Mehrheitsystem. Gründe und Konsequenzen nationaler und parlementarischer Integration*. Opladen: West-deutscher Verlag.
- König Thomas and Mirja Pöter 2002. Examining the EU Legislative Process: The Relative Importance of Agenda and Veto Power. *European Union Politics*.
- Krasner Stephen D. (Ed.) 1983. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Krasner Stephen D. 1991. Global Communication and National Power: Life of the Pareto Frontier. *World Politics* 43: 336-366.

- Kratochwil Friedrich 1984. The Force of Prescription. *International Organization* 38: 685-708.
- Kroszner Randall S. 1997. The Political Economy of Banking and Financial Regulation in the United States. In G. M. von Furstenberg (Ed.), *The Banking and Financial Structure in the NAFTA Countries and Chile*. Boston/Dordrecht/London: Kluwer Academic Publishers. 200-12.
- Kurzer Paulette 1993. *Business and Banking: Political Change and Economic Integration in Western Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lambelet Jean-Christian 2002. Secret bancaire: quelle importance pour la Suisse et pour le monde? In R. Schwok (Ed.), *Place financière suisse, évasion fiscale et intégration européenne*. Genève: euryopa. 111-6.
- Lange Peter 1992. The Politics of the Social Dimension. In A. Sbragia (Ed.), *Euro-Politics*. Washington DC: Brookings Institution.
- Levi Margaret 1997. A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. In M. I. Lichbach and A. S. Zuckerman (Eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Lichbach Mark Irving 1997. Social Theory and Comparative Politics. In M. I. Lichbach and A. S. Zuckerman (Eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Majone Giandomenico 1996. *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Mansbridge Jane J. 1990. On the Relation of Altruism and Self-Interest. In J. J. Mansbridge (Ed.), *Beyond Self-Interest*. Chicago: Chicago University Press.
- Martin Lisa L. 1992. *Coercive Cooperation. Explaining Multilateral Economics Sanctions*. Princeton: Princeton University Press.
- McKelvey Richard D. 1976. Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control. *Journal of Economic Theory*(12): 472-82.
- McKeown Timothy J. 1999. Case Studies and the Statistical Worldview. *International Organization* 53(1): 161-90.
- Membrez François 2002. Zones d'ombre et trous noirs du paradis helvétique. In D. Froidevaux (Ed.), *La Suisse dans la constellation des paradis fiscaux*. Lausanne: Editions d'en bas. 41-7.
- Montebourg Arnaud 2001. *La lutte contre le blanchiment des capitaux en Suisse: un combat de façade*. Paris: Assemblée française.
- Moravcsik Andrew 1998. *The Choice for Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Moravcsik Andrew 1999. A New Statecraft ? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation. *International Organization* 53(2): 267-306.

- Morgenthau Hans 1948 (1978). *Politics among Nations : The Struggle for Power and Peace*. New York : Alfred A. Knopf
- Mosley Layna 2000. Room to Move: International Financial Markets and National Welfare States. *International Organization* 54(4): 737-773.
- Müller Harald 1994. Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln: Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1: 15-44.
- North Douglass C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- Oatley Thomas and Robert Nabors 1998. Redistributive Cooperation: Market Failure, Wealth Transfers, and the Basle Accord. *International Organization* 52(1): 35-54.
- Oberson Xavier 2002. Coordination entre l'Union européenne et la Suisse de l'imposition des revenus de l'épargne. *Journée 2001 de droit bancaire et financier*. Bern: Stämpfli
- Oberson Xavier 2004. Avec les Accords bilatéraux II, la Suisse a fait sauter un verrou du secret bancaire. *Le Temps* 27.05.2004
- Oberson Xavier 2005. Le vrai problème avec l'UE, ce n'est pas Schengen, mais l'accord sur la fraude. *Le Temps* 7.02.2005
- Oberson Xavier 2006. Assistance internationale en matière fiscale. Les accords bilatéraux bis entre la Suisse et l'UE. *L'Expert-comptable suisse*
- OCDE 1987. *L'évasion et la fraude fiscales. Quatre études*. Paris: OCDE.
- OCDE 1998. *Concurrence fiscale dommageable. Un problème mondial*. Paris: OCDE.
- OCDE 2000a. *Améliorer l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales*. Paris: OCDE.
- OCDE 2000b. *Vers une coopération fiscale globale. Rapport pour la réunion du Conseil au niveau des Ministres de 2000 et recommandations du Comité des affaires fiscales*. Paris: OCDE.
- OCDE 2001. *Projet de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables: Rapport d'étape 2001*. Paris: OCDE.
- OCDE 2003. *Améliorer l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales. Rapport d'étape 2003*. Paris: OCDE.
- Ogata Shijuro, Richard N. Cooper and Horst Schulmann 1989. *International Financial Integration: The Political Challenges*. New York: The Trilateral Commission.
- Olson Mancur Jr. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Ostrom Elinor 1986. An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice* 48: 3-25.
- Ostrom Elinor 1999. Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*. Oxford: Westview Press.

- Oye Kenneth 1985. Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategies. *World Politics* 38(1): 1- 24.
- Palan Ronen 2002. Tax Havens and State Sovereignty. *International Organization* 56(1): 151-76.
- Pauly Louis W. 1988. *Opening Financial Markets. Banking Politics of the Pacific Rim*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Pauly Louis W. 1995. Capital Mobility, State Autonomy and Political Legitimacy. *Journal of International Affaires* 48.
- Peters Guy B. 1994. Agenda-Setting in the European Community. *Journal of European Public Policy* 1: 9-26.
- Powell Walter W. and Paul J. DiMaggio 1991. *The New-Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Putnam Robert D. 1988. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of the Two-level Games. *International Organization* 42(3).
- Quinlan Andrew F. 2003. *The IRS vs. Foreign Investment*. Washington DC: National Center for Policy Analysis.
- Radaelli Claudio M. 1999. Harmful Tax Competition in the EU: Policy Narratives and Advocacy Coalitions. *Journal of Common Market Studies* 37(4): 661-682.
- Radaelli Claudio M. 2000. The Limits of Europeanization: The Difficult Making of European Direct Tax Policy. Siena: Summer School on Europeanization, July 2000
- Reinicke Wolfgang H. 1995. *Banking, Politics and Global Finance. American Commercial Banks and Regulatory Change, 1980-1990*. Aldershot (GB), Brookfield (US): Edward Elgar.
- Riker William H. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Riker William H. 1986. *The Art of Political Manipulation*. New Haven: Yale University Press.
- Riker William H. 1987. *The Development of American Federalism*. Boston: Dordrecht.
- Riker William H. (Ed.) 1993. *Agenda Formation*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Riker William H. 1996. *The Strategy of Rhetoric*. New Haven: Yale University Press.
- Rosenau James N. 1997. *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Ross George 1995. *Jacques Delors and European Integration*. New York: Oxford University Press.
- Rossier Jacques 2002. Le véritable débat sur l'évasion fiscale. In R. Schwok (Ed.), *Place financière suisse, évasion fiscale et intégration européenne*. Genève: euryopa. 91-4.



- Ruggie John Gerard (Ed.) 1993. *Multilateralism Matters : The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press.
- Sabatier Paul A. 1993. Policy Change over a Decade or More. In P. A. Sabatier and H. C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier Paul A. (Ed.) 1999. *Theories of the Policy Process*. Oxford: Westview Press.
- Sabatier Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith (Eds.) 1993. *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith 1999. The Advocacy Coalition Framework. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*. Oxford: Westview Press.
- Scharpf Fritz W. 1988. The Joint-Decision Trap: Lessons From Germany Federalism and European Integration. *Public Administration* 66(3): 239-78.
- Scharpf Fritz W. 1989. Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices. *Journal of Theoretical Politics* 1: 149-176.
- Scharpf Fritz W. 1998. Globalization: The Limitations on State Capacity. *Swiss Political Science Review* 4(1): 92-98.
- Schlager Edella 1999. A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*. Oxford: Westview.
- Scholte Jan Aart 2002. Civil Society and the Governance of Global Finance. In J. A. Scholte and A. Schnabel (Eds.), *Civil Society and Global Finance*. London: Routledge. 11-32.
- Shepsle Kenneth A. 1986. Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. In H. F. Weisberg (Ed.), *Political Science : The Science of Politics*. New York: Agathon. 51-82.
- Shepsle Kenneth A. 1989. Studying Institutions : Some Lessons from the Rational Choice Approach. *Journal of Theoretical Politics* 1: 131-47.
- Shepsle Kenneth A. and Barry R. Weingast 1991. Structure-Induced Equilibria and Legislative Choice. *Public Choice* 37: 503-19.
- Sobel Andrew C. 1994. *Domestic Choices, International Markets: Dismantling National Barriers and Liberalizing Securities Markets*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- STATEC 2003. *Portrait économique et social du Luxembourg*. Luxembourg: Service central de la statistique et des études économiques.
- Steinmo Sven 1993. *Taxation and Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. Hew Haven: Yale University Press.
- Strange Susan 1990. Finance, Information and Power. *Review of International Studies* 16: 259-274.
- Strange Susan 1998. *Mad Money: When Markets Outgrow Gouvernements*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Swoboda Alexander K. (Ed.) 1987. *Threats to International Financial Stability*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Tanzi Vito 1996. *Globalization, Tax Competition and the Future of Tax System*. Washington DC: IMF, Fiscal Affairs Department.
- Thomas Kenneth P. 2000. Recent Developments in the Control of Tax Competition. Los Angeles CA: ISA Conference, March 2000
- Tobin James 1978. A Proposal for International Monetary Reform. *Eastern Economic Journal* 4: 153-159.
- Tobin James 1996. Prologue. In M. ul Haq, I. Kaul and I. Grunberg (Eds.), *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*. Oxford: Oxford University Press.
- True James L., Bryan D. Jones and Frank R. Baumgartner 1999. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*. Oxford: Westview Press.
- Tsebelis George 1995. Conditional agenda setting and decision making inside the European Parliament. *Journal of Legislation Studies* 1: 65-93.
- Tsebelis George 2002. *Veto Players. How Political Institutions Work*. New York: Russell Sage Foundation.
- Tversky Amos and Daniel Kahneman 1986. Rational Choice and the Framing of Decisions. *Journal of Business* 59(4).
- UBS 2001. *Bankenplatz Schweiz. Research zur wirtschaftlichen Bedeutung*: UBS Group Policy & Research.
- Underhill Geoffrey R.D. 1997. Private Markets and Public Responsibility in a Global System: Conflict in Transnational Banking and Securities Regulation. In G. R. D. Underhill (Ed.), *The New World Order in International Finance*. Houndmills: MacMillan. 17-49.
- Vasseur Michel 1990. La loi du 12 juillet 1990 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic des stupéfiants analysée d'après et au vu de ses répercussions sur le droit bancaire. *Banque et Droit* numéro spécial: 23-40.
- Viotti Paul R. and Mark V. Kauppi 1993. *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*. New York: MacMillan Publishing Company.
- Vogel David 1995. *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Waever Ole 1992. *Introduktion til Studiet af International Politik*. Copenhagen: Forlaget Politiske Studier.
- Waever Ole 1996. The Rise and Fall Of the Inter-paradigme Debate. In S. Smith, K. Booth and M. Zalewski (Eds.), *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press. 149-85.

- Waltz Kenneth, N. 1979. *Theory of International Politics*. New York: Random House.
- Watteville de Jacques 2000. Défis pour la place financière suisse. Genève: Club Suisse de la Presse, 11.2.2000
- Wechsler William F. 2001. Follow the Money. *Foreign Affairs* 80(4): 40-57.
- Wendt Alexander 1987. The Agent - Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization* 41: 335-370.
- Wendt Alexander 1992. Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organization* 46: 391-425.
- White Eugene N. 1983. *The Regulation and Reform of the American Banking System, 1900-1929*. Princeton: Princeton University Press.
- Young Oran R. and Gail Osherenko (Eds.) 1993. *Polar Politics: Creating International Environmental Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Zahariadis Nikolaos 1999. Ambiguity, Time and Multiple Streams. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*. Oxford: Westview Press.
- Zehfuss Maja 2002. *Constructivism in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ziegler Jean 1976. *Une Suisse au-dessus de tout soupçon*. Paris: Seuil.
- Zumstein Max 2002. Importance du secteur financier suisse et position de négociation du Conseil fédéral. In R. Schwok (Ed.), *Place financière suisse, évasion fiscale et intégration européenne*. Genève: euryopa. 85-90.

## ***Annexes***

### ***Annexe 1 : Liste des interviews***

15.01.2002	- Michel Dérobert	Directeur exécutif, Groupement des banquiers privés genevois (GBPG), Genève
14.03.2002	- René Weber	Département fédéral des finances (DFF), Berne
14.03.2002	- Michel Di Pietro	Bureau de l'intégration (BI), Berne
19.04.2002	- Jacques de Watteville	Ambassadeur et chef de la Division Politique (DFAE), Berne
19.04.2002	- Urs Kaufmann	Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)
29.04.2002	- Clause-Alain Margelisch	Vice-Président du Comité exécutif, Association suisse des banquiers, Bâle
29.04.2002	- Pr. Mark Pieth	Professeur, Faculté de Droit, Université de Bâle, Bâle
25.09.2002	- Lukas Beglinger	Représentant permanent de la Suisse auprès de l'OCDE, Paris
25.09.2002	- Philippe Brandt	Délégation suisse auprès de l'OCDE, Paris
05.09.2002	- Giulio Haas	Responsable affaires économiques à l'ambassade suisse de Washington D.C., Washington, D.C.

## **Annexe 2 : Listes de l'OCDE des paradis fiscaux**

<b>Liste de l'OCDE des 35 juridictions remplissant les critères de paradis fiscal, juin 2000</b>		
Andorre	Grenade	Niue (NZ)
Anguilla (GB)	Guernesey/Sark/Aurigny (GB)	Panama
Antigua et Barduba	Ile de Man (GB)	Samoa
Aruba (PB)	Jersey (GB)	République des Seychelles
Bahamas	Libéria	Ste Lucie
Bahreïn	Liechtenstein	Fédération de St Christophe et Nevis
Barbade	République des Maldives	St Vincent et Grenadines
Belize	République des Iles Marshall	Tonga
Iles vierges britanniques	Principauté de Monaco	Turks & Caicos (GB)
Iles Cook (NZ)	Montserrat (GB)	Iles vierges des Etats-Unis
Dominique	République de Nauru	République de Vanuatu
Gibraltar (GB)	Antilles néerlandaises (PB)	
Source: OCDE, <i>Vers une coopération fiscale globale. Rapport pour la réunion du Conseil au niveau des ministres de 2000 et recommandations du Comité des affaires fiscales. Progrès dans l'identification et l'élimination des pratiques fiscales dommageables</i> , juin 2000		

<b>Liste de l'OCDE des paradis fiscaux non coopératifs, avril 2002</b>
Andorre
Libéria
Liechtenstein
Monaco
Iles Marshall
Nauru
Vanuatu
Source: OCDE

<b>Liste de l'OCDE des paradis fiscaux non coopératifs, novembre 2003</b>
Andorre
Libéria
Liechtenstein
Monaco
Iles Marshall
Nauru
Source: OCDE

**Annexe 3 : Liste des pays s'étant engagés à respecter les standards de l'OCDE**

Liste des pays s'étant engagés à respecter les standards de l'OCDE					
<b>Avant la publication de la liste de juin 2000</b>					
Bermudes	15-mai-00				
Iles Caïmans	18-mai-00				
Chypre	24-mai-00				
Malte	19-mai-00				
Ile Maurice	24-mai-00				
Saint Marin	02-avr-00				
<b>Avant l'échéance d'avril 2002</b>					
Anguilla	05-mars-02	Guernesey (GB)	21-févr-02	St Vincent	26-févr-02
Antigua et Barduba	20-févr-02	Ile de Man (GB)	13-déc-02	Tonga	retiré liste
Aruba (PB)	31-mai-01	Jersey (GB)	22-févr-02	Turks & Caicos	08-mars-02
Bahamas	15-mars-02	Maldives	retiré liste	Ils Vierges des US	06-mars-02
Bahrein	11-sept-01	Montserrat (GB)	27-févr-02		
Barbade	retiré liste	Antilles néerlandaises	30-nov-00		
Belize	08-mars-02	Niue (NZ)	11-avr-02		
Iles vierges britanniques	02-mars-02	Panama	15-avr-02		
Iles Cook (NZ)	22-mars-02	Samoa	09-avr-02		
Dominique		Seychelles	13-févr-01		
Gibraltar (GB)	27-févr-02	Ste Lucie	20-févr-02		
Grenade	27-févr-02	St Kitts and Nevis	05-mars-02		
Source: <a href="http://www.oecd.org/EN/document/O,,EN-document-103-nodirectorate-no-9-4393-22,00.html">www.oecd.org/EN/document/O,,EN-document-103-nodirectorate-no-9-4393-22,00.html</a>					

**Annexe 4 : Liste de l'OCDE des régimes préférentiels potentiellement dommageables**

<b>Liste des 47 régimes préférentiels potentiellement dommageables dans la zone OCDE, juin 2000</b>	
<b>Assurance</b>	
Australie	Unités bancaires extraterritoriales
Belgique	Centres de coordination
Finlande	Régime d'assurances captives des îles d'Åland
Italie	Centre de services financiers et d'assurance de Trieste
Irlande	Centre international de services financiers
Portugal	Centre d'affaires international de Madère
Luxembourg	Provisions pour fluctuations de sinistralité dans les sociétés de réassurance
Suède	Compagnies d'assurance non vie étrangères
<b>Financement et crédit bail</b>	
Belgique	Centres de coordination
Hongrie	Sociétés de capital-risque
Hongrie	Régime préférentiel applicable aux sociétés exerçant des activités
Islande	Sociétés de commerce international
Irlande	Centre international de services financiers
Irlande	Zone aéroport de Shannon
Italie	Centre de services financiers et d'assurance de Trieste
Luxembourg	Succursales financières
Pays-Bas	Réserves pour risque en matière de financement des groupes internationaux
Pays-Bas	Activités financières intra-groupe
Pays-Bas	Succursales financières
Espagne	Centres de coordination du Pays Basque et de Navarre
Suisse	Sociétés administratives
<b>Gestionnaires de fonds</b>	
Grèce	Fonds de placement/sociétés d'investissements de portefeuille (imposition des gestionnaires de fonds)
Irlande	Centre international de services financiers (Imposition des gestionnaires de fonds)
Luxembourg	Sociétés de gestion (Imposition de sociétés de gestion qui ne gèrent qu'un seul fond de placement (sociétés holding de 1929))
Portugal	Centre international de Madère (Imposition des gestionnaires de fonds)
<b>Activités bancaires</b>	
Australie	Unités bancaires extraterritoriales
Canada	Centres bancaires internationaux
Irlande	Centre international de services financiers
Italie	Centre de services financiers et d'assurance de Trieste
Corée	Activités extraterritoriales de banques de change
Portugal	Succursales étrangères de sociétés établies dans le centre international d'affaires de Madère
Turquie	Régime applicable aux établissements bancaires extraterritoriaux d'Istanbul

<b>Régimes des quartiers généraux</b>	
Belgique	Centres de coordination
France	Quartiers généraux
Allemagne	Bureaux de contrôle et de coordination
Grèce	Bureaux de sociétés étrangères
Pays-Bas	Agrément préalable concernant la méthode du prix de revient majoré
Portugal	Centre international de Madère
Espagne	Centre de coordination du Pays Basque et de Navarre
Suisse	Sociétés administratives
Suisse	Sociétés de services
<b>Régimes des centres de distribution</b>	
Belgique	Centres de distribution
France	Centres logistiques
Pays-Bas	Agrément préalable concernant l'application de la méthode du prix de revient majoré/du prix de revente minoré
Turquie	Zones franches turques
<b>Régimes de centres de services</b>	
Belgique	Centres de services
Pays-Bas	Agrément préalable concernant l'application de la méthode du prix de revient majoré
<b>Transports maritimes</b>	
Canada	Transports maritimes internationaux
Allemagne	Transports maritimes internationaux
Grèce	Bureaux de gestion de navires
Grèce	Régime applicable aux transports maritimes (Loi no 27/75)
Italie	Transports maritimes internationaux
Pays-Bas	Transports maritimes internationaux
Norvège	Transports maritimes internationaux
Portugal	Registre des transports maritimes internationaux de Madère
<b>Acitivités diverses</b>	
Belgique	Agrément préalable concernant le capital informel
Belgique	Agrément préalable concernant les activités des sociétés de vente à l'étranger
Canada	Sociétés d'investissement appartenant à des non-résidents
Pays-Bas	Agrément préalable concernant le capital informel
Pays-Bas	Agrément préalable concernant les activités des sociétés de vente à l'étranger
Etats-Unis	Sociétés de vente à l'étranger
Source: OCDE, <i>Vers une coopération fiscale globale</i> , juin 2000	



**Annexe 5 : Liste du FSF**

Liste du FSF des centres financiers offshore classés selon la qualité de leur supervision, mai 2000		
<b>Centres offshore coopératifs</b>	<b>Centres offshore moyennement coopératifs</b>	<b>Centres offshore non coopératifs</b>
Suisse Luxembourg Dublin Ile de Man Jersey Guernesey Hongkong Singapour	Monaco Andorre Malte Gibraltar Bahreïn Macao Labuha Bermudes Barbade	Liechtenstein Liban Chypre Seychelles Ile Maurice Bahamas Belize Costa Rica Panama Antigua-et-Barbuda Saint Kitts et Nevis Sainte-Lucie Saint-Vincent et les Genadines Aruba Antilles néerlandaises Iles Caïques et Turques (GB) Iles Caïman (GB) Iles Vierges (GB) Anguilla (GB) Iles Marshall Nauru Vanuatu Samoa occidentale Iles Cook (Nouvelle-Zélande) Niue (Nouvelle-Zélande)
Source: FSF		

## **Annexe 6 : Fiche sur les méthodes de travail du GAFI**

### ***Brève introduction aux méthodes de travail du GAFI***

Le Groupe d'action financière contre le blanchiment de capitaux (GAFI, ou FATF en anglais) a été créé en 1989, à la faveur d'une initiative du G7. En février 1990, l'organisation établit 40 recommandations qui constituent la référence mondiale en matière de lutte contre l'infiltration de capitaux criminels dans l'économie légale (GAFI 1996). En février 2000, constatant la prolifération de pays ou territoires non coopératifs qui ne participent pas ou très marginalement à la lutte contre la criminalité financière, le GAFI publia une liste de 25 critères permettant de désigner les récalcitrants (GAFI 2000a), suivie en juin 2000 par la parution d'une liste des pays non coopératifs en matière de lutte contre le blanchiment (GAFI 2000b). Cette liste était accompagnée d'un catalogue de sanctions qui pourraient être prises à l'encontre des places financières laxistes : dans un premier temps, obligation pour les établissements financiers des pays membres du GAFI de vigilance accrue dans leurs transactions avec les pays non-coopératifs de la liste et interdiction d'implantation de leurs institutions financières dans les États membres du GAFI ; dans un second temps, obligation de communication de ces transactions ; enfin, si les législations des pays non coopératifs n'évoluent toujours pas, l'interdiction pure et simple de toute transaction pourrait être imposée.

Les 25 critères d'identification des moutons noirs du blanchiment d'argent sont regroupés en quatre catégories. La première concerne les lacunes dans les réglementations financières qui se traduisent par l'absence de réglementations, des règles inadéquates pour autoriser les institutions financières, les comptes anonymes, l'inexistence d'une identification des clients, des régimes de secret bancaire excessifs et l'absence de système de déclaration de transactions suspectes. Une autre catégorie concerne les obstacles soulevés par les faiblesses du droit commercial et celles de l'identification des propriétaires et bénéficiaires dans les entreprises. La troisième catégorie touche les obstacles à la coopération internationale aux niveaux administratifs et judiciaires. Enfin, la dernière catégorie concerne l'inadéquation des ressources pour la prévention et la détection des activités de blanchiment de capitaux. La Suisse n'a soulevé aucune objection contre la liste de ces critères. Ces critères témoignent de la proximité entre les règles de lutte contre le blanchiment des capitaux et celle visant à combattre l'évasion fiscale.

**Annexe 7 : Listes du GAFI**

Liste du GAFI des pays et territoires non coopératifs en matière de lutte contre le blanchiment (PTNC), juin 2000	Liste du GAFI des PTNC, juin 2001
Bahamas Iles Caïman (GB) Iles Cook (NZ) Dominique Israël Liban Liechtenstein Iles Marshall Nauru Niue (NZ) Panama Philippines Russie Saint-Christophe-et-Niévès Saint -Vincent et les Grenadines	Iles Cook Dominique Egypte Guatemala Hongrie Indonesie Israel Liban Iles Marshall Myanmar Nauru Nigeria Niue Philippines Russie Saint-Christophe-et-Niévès Saint -Vincent et les Grenadines
Source: GAFI, <i>Rapport visant à identifier les pays ou territoires non coopératifs: Améliorer l'efficacité, au plan mondial, des mesures de lutte contre le blanchiment</i> , 22 juin 2000	Source: GAFI, <i>Rapport visant à identifier les pays ou territoires non coopératifs</i> , 22 juin 2001

Liste du GAFI des pays et territoires non coopératifs en matière de lutte contre le blanchiment (PTNC), juin 2000	Liste du GAFI des PTNC, juin 2001
Bahamas Iles Caïman (GB) Iles Cook (NZ) Dominique Israël Liban Liechtenstein Iles Marshall Nauru Niue (NZ) Panama Philippines Russie Saint-Christophe-et-Niévès Saint-Vincent et les Grenadines	Iles Cook Dominique Egypte Guatemala Hongrie Indonesie Israel Liban Iles Marshall Myanmar Nauru Nigeria Niue Philippines Russie Saint-Christophe-et-Niévès Saint-Vincent et les Grenadines
Source: GAFI, <i>Rapport visant à identifier les pays ou territoires non coopératifs: Améliorer l'efficacité, au plan mondial, des mesures de lutte contre le blanchiment</i> , 22 juin 2000	Source: GAFI, <i>Rapport visant à identifier les pays ou territoires non coopératifs</i> , 22 juin 2001

Caroline Pia Eggli Shlain  
Po Box 664  
Ross, CA 94957-0664  
téléphone: 1-415-457 3170  
e-mail: caroline\_shlain@yahoo.com

## CURRICULUM VITAE

### EDUCATION

Université de Zurich  
Département de Sciences Politiques, Faculté de philosophie  
Ph.D. (2006)  
Dissertation: "Régulation de la finance globale: La concurrence fiscale dommageable et le secret bancaire suisse"  
Directeur de thèse: Pr. Dr. Hanspeter Kriesi

Université de Genève  
Département de Sciences Politiques, Faculté des Sciences économiques et sociales  
Diplôme d'étude supérieure (1997)  
Travail de diplôme: "De l'être au devoir-être. Réflexions sur les rapports entre science et philosophie morale"

Université de Genève  
Département de Sciences Politiques, Faculté des Sciences économiques et sociales  
Licence (1995)

### EXPERIENCE EN ENSEIGNEMENT

Université de Genève  
Séminaire de Politique Suisse (1996-2002)  
Séminaire de Méthodes avancées en Sciences sociales (1999-2002)

### EXPERIENCE EN RECHERCHE

Université de Californie, San Diego  
Bourse de jeune chercheur du FNRS (2002-2003)

Programme National de Recherche 42  
Cohérence et efficacité de la politique européenne suisse (1996-1999)

### PUBLICATIONS

Eggli Caroline 2002. Le secret bancaire Suisse face aux pressions internationales. In René Schwok (Ed.), *Place financière suisse, evasion fiscales et integration européenne*. Institut européen de l'Université de Genève: euryopa

Dupont Cédric, Pascal Sciarini et Caroline Eggli 2001. Entre cohérence et efficacité: la Suisse dans les négociations bilatérales avec l'Union Européenne. *Swiss Political Science Review* 7 (4): 5-37

Ballmer-Cao Thanh-Huyen, Caroline Eggli, Mario Konishi, Michael Lanszki et Lionel Marquis 2001. *Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 10. Juni 2001*. Bern: VOX

Ballmer-Cao Thanh-Huyen, Caroline Eggli, Mario Konishi, Michael Lanszki et Lionel Marquis 2000. *Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 24. September 2000*. Bern: VOX

Eggli Caroline 1999. *De l'être au devoir-être. Réflexions sur les rapports entre science et philosophie morale*. Département de Sciences politiques de Université de Genève: Etudes et Recherche

Dupont Cédric, Caroline Eggli et Pascal Sciarini 1998. Taxe poids lourds: évitons un nouvel hors-jeu européen. *Le Temps*: 15 septembre 1998